

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

DEUX FORMES DE GOUVERNEMENT

LE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL

PAR

Victor MARCOMBES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 20 Mars 1901, à 2 heures 1/2

Président : M. SAUZET, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE, professeur
JACQUELIN, agrégé

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22. V^e Arrondiss^t

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTE DE DROIT

DEUX FORMES DE GOUVERNEMENT

LE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL

PAR

Victor MARCOMBES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mercredi 20 Mars 1901, à 2 heures 1/2

Président : M. SAUZET, professeur

Suffragants { *MM. LARNAUDE, professeur*
JACQUELIN, agrégé



PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS ET DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE & FORCEL

22, rue Soufflot, 22. V^e Arrondiss^t

L. LAROSE, DIRECTEUR DE LA LIBRAIRIE

1901



Digitized by the Internet Archive
in 2026

DEUX FORMES DE GOUVERNEMENTS ⁽¹⁾

LE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL

LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL

INTRODUCTION

Une analyse littérale de la plupart des textes constitutionnels fait apparaître deux fonctions essentielles de l'Etat : faire la Loi, l'appliquer.

Faire les lois, c'est la fonction des Assemblées législatives ; pourvoir à l'exécution des lois, c'est la fonction de l'administration lorsqu'il n'y a pas de contestation, de l'organe judiciaire lorsqu'il y a contestation. Dans la Constitution qui nous régit actuellement, le Président de la République et les ministres sont les chefs de l'administration. Mais il y a une troisième fonction essentielle qui consiste à donner *l'esprit* dans lequel la Loi sera faite, et surtout l'esprit dans lequel elle sera appliquée : c'est le propre du *gouvernement*.

(1) C'est avec l'approbation de M. Esmein que nous avons choisi pour notre ouvrage un titre que notre éminent maître avait lui-même pris pour traiter un sujet différent : Du gouvernement représentatif et du gouvernement direct. *Revue de droit public et de la science politique*, février 1894, p. 25 et suiv.

L'administration, tout en respectant la loi, peut s'inspirer d'idées bien différentes dans son application : elle peut vouloir appliquer l'équité et la justice ou au contraire faire preuve de partialité. Les limites légales laissent à l'administration assez de liberté pour qu'elle ait encore le choix entre plusieurs directions : c'est le gouvernement qui lui indiquera la direction à suivre. Si nous prenons, par exemple, une nomination de fonctionnaire, elle apparaîtra dans l'analyse strictement juridique, comme un pur acte administratif : mais qui ne voit que, suivant l'esprit qui aura dicté le choix du titulaire, cette nomination sera en même temps un acte politique. La nomination devient alors partie dans un ensemble, l'esprit dans lequel elle a été faite répond à l'esprit dans lequel sont faites les autres ; le choix a été fait de façon à ne pas rompre une certaine unité politique : c'est le propre du *gouvernement*, à côté de l'administration qui assure les services publics, d'assurer le *maintien de l'unité politique*.

Il faut que l'esprit, qui inspire les actes quotidiens de l'administration, soit en accord avec l'esprit de la nation : le gouvernement doit se *renseigner et prévoir*. Le gouvernement consistera parfois à *s'abstenir* : ainsi ne pas appliquer la loi contre les congrégations avant et après 1880, c'est gouverner.

On voit ce qu'est le gouvernement : c'est le principe et le ressort de l'administration, c'est-à-dire de la vie quotidienne du pays. En qui réside le gouvernement, qui est chargé d'inspirer le

fonctionnement de la vie publique, qui est le cerveau de l'organisme administratif ? C'est là, on le voit, une question des plus importantes : elle avait échappé à la perspicacité de Montesquieu ; et ni Delolme ni Blakstone ne se l'étaient posée. Les pouvoirs sont séparés, en Angleterre, remarquait Montesquieu : le pouvoir législatif fait la loi ; le roi l'applique ; il ne s'était pas demandé dans quel esprit le roi ou plutôt ses ministres appliquaient la loi, n'ayant pas vu que cet esprit général résultait de la collaboration des ministres et du Parlement.

La question devait apparaître très nette avec le grand mouvement d'idées et d'institutions qui suivit l'indépendance américaine et la Révolution de 1789. Deux solutions simples et d'ailleurs opposées se présentent tout d'abord.

1° L'organe qui administre, c'est-à-dire qui procure l'exécution de la loi, est aussi celui qui fixe l'esprit dans lequel la loi sera appliquée.

2° L'administration se borne à l'acte matériel de l'application de la loi ; l'esprit est donné par la représentation populaire, formée d'une Chambre unique ou composée de deux Chambres.

Ce sont là deux solutions simplistes, auxquelles on arrive par le raisonnement logique : la première découle directement du principe de la séparation des pouvoirs ; la seconde est une conséquence directe du principe de la souveraineté populaire. A côté de ces systèmes produits par la science politique, il en est un troisième qui n'est pas une construction artificielle de la pensée, mais

le résultat d'une évolution pratique : le gouvernement appartient à des ministres qui reçoivent des inspirations d'une part du chef du pouvoir exécutif, d'autre part de la majorité de la représentation populaire : en cas de conflit entre le chef du pouvoir exécutif et la majorité de la représentation populaire, c'est celle-ci qui a le dernier mot.

Dans le premier système, le chef du pouvoir exécutif est maître du gouvernement comme de l'administration ; on l'appelle en conséquence *gouvernement royal, impérial, présidentiel, directorial*, suivant la nature même du chef du pouvoir exécutif. C'est lui qui donne l'esprit général de l'administration ; il a pour auxiliaires les chefs des grands services publics qui obéissent dans l'application de la loi à l'impulsion donnée par leur chef : ils n'ont donc pas besoin de se concerter sur l'esprit général qui doit dominer leurs actes particuliers ; ils ne forment point de *Conseil*. — Ils sont tous égaux entre eux et ne dépendent que du chef de l'Etat ; il n'y a aucun personnage correspondant à un président du Conseil des ministres, incarnant une politique particulière ; ils ne doivent avoir, comme politique, que celle du pouvoir exécutif ; il n'y a pas non plus de *ministre d'Etat*, chacun est chef d'un grand département administratif (1).

Simple agents du pouvoir exécutif, ils n'ont rien à faire avec les Chambres ; aussi n'y entre-

(1) Le secrétaire d'Etat des Etats-Unis est ministre des Affaires étrangères ; il ne faut pas se laisser tromper par une simple similitude de nom.

ront-ils pas ; n'y parleront-ils pas, si ce n'est à titre tout à fait exceptionnel. Le chef du pouvoir exécutif devra même, si la Constitution lui laisse une certaine liberté à ce point de vue (Etats-Unis), se garder de les y laisser entrer ; car la législature a l'esprit agressif. Instruments souples dans les mains du chef de l'Etat, ils ne devront pas avoir en eux la dignité de législateurs ; le ministre ne pourra pas, en même temps, être représentant du peuple ; et si on ajoute à cette incompatibilité l'impossibilité pour un représentant du peuple de devenir ministre, même au prix de l'abandon immédiat de son mandat, on aura assuré que le chef de l'Etat se renfermera dans ses fonctions exécutives et ne cherchera pas, par l'offre corruptrice du pouvoir à des députés, à s'immiscer dans la législation ; comme il est défendu aux députés de s'immiscer d'une manière quelconque dans l'exécution. Dans ce système, le pouvoir exécutif n'a en principe aucune part dans la législation : à l'exécutif, l'exécution ; au législatif, la législation. C'est ce qui apparaît comme la conséquence logique de la séparation des pouvoirs.

Ce système est mis en œuvre plus ou moins intégralement par un grand nombre de Constitutions : celles qui se rapprochent le plus du type théorique sont la Constitution des Etats-Unis et les Constitutions françaises du 3 septembre 1791 et du 18 fructidor an III. Tout d'abord dans ces trois Constitutions, les ministres sont les agents du chef du pouvoir exécutif ; c'est ce que décide la Constitution des Etats-Unis : les secrétaires ne

sont que les chefs de certains départements administratifs sous les ordres du Président : ils ne forment pas de conseil à proprement parler ; seulement le Président peut les réunir pour s'éclairer de leurs avis dans la direction à donner à la politique générale : mais il est libre de les suivre ou de ne pas les suivre ; cela dépend de son caractère et de son tempérament (1).

Si la Constitution de 1791 reconnaît un Conseil, elle lui donne peu d'importance politique ; ce n'est pas un conseil de ministres, mais une réunion des ministres.

La Constitution de l'an III fait des ministres les agents du Directoire : « Les détails de l'administration, disait Boissy d'Anglas, seront confiés sous ses ordres à des ministres nommés par lui et révocables à volonté. » La Constitution déclare d'ailleurs que « les ministres ne forment point un conseil », art. 151.

Ils n'entrent pas aux Chambres : la Constitution américaine ne le décide pas, mais la règle a été établie par la pratique constante (2).

Les articles 160 à 163 de la Constitution de l'an III établissent que le Directoire ne peut être mandé ni révoqué par le Corps législatif : Toutes les communications se font par écrit. Quant aux

(1) Woodrow Wilson, *Congressional government, a study in american politics*, 6^e édition. Boston, 1890, p. 257.

(2) Freeman Snow, *Cabinet government in the United States* dans les *Publications of American Academy of political Science*, n^o 60, p. 3 et 4. — Bryce, *American Commonwealth*, t. 1, 1^{re} édition, p. 83.

ministres, la Convention jugea inutile d'insérer à leur égard une disposition spéciale dans la Constitution : n'étant que les agents des Directeurs, ils ne devaient pas avoir plus de droits qu'eux.

La Constitution de 1791 n'avait pas poussé le principe de la séparation des pouvoirs jusqu'à cette conséquence matérielle : « Les ministres du roi auront entrée dans l'Assemblée nationale législative, ils y auront une place marquée. Ils seront entendus toutes les fois qu'ils le demanderont sur les objets relatifs à leur administration ou lorsqu'ils seront requis de donner des éclaircissements. Ils seront également entendus sur les objets étrangers à leur administration quand l'Assemblée nationale leur accordera la parole (1). » Cette brèche au système ne fut admise qu'après de vives discussions et pour des motifs opposés : les adversaires du pouvoir royal comprenaient que l'Assemblée législative dans un pays libre ne peut se désintéresser du gouvernement lorsque ce gouvernement appartient à un prince héréditaire ; les amis de la Cour, à la tête desquels se plaçait Mirabeau, espéraient que, par cette brèche, le système tout entier serait détruit, et qu'on arriverait au régime parlementaire, c'est-à-dire à la collaboration de la majorité et du ministère, en fait à la direction de la majorité par le ministère. « On demandera, disait Mirabeau, dans sa 31^e note à la Cour (en l'état, cela est très irrégulier), au sein même de l'Assemblée, que les ministres y

(1) Art. 10, sect. IV, chap. III, titre III.

prennent place et voix sur les matières administratives, ce qui est inévitable, et c'est un très grand point de gagné, car, ce jour-là, ils peuvent gouverner, mais tous les amis de l'ordre et les hommes à principes gourmanderont l'Assemblée si elle veut gouverner. »

Dans ce système enfin, les ministres, pas plus que les titulaires du pouvoir exécutif, ne sont responsables devant les Chambres ; le Président des Etats-Unis choisit librement son ministère : « Il est choisi pour employer le langage conventionnel par la nation entière, et il constitue son Cabinet que le Sénat rarement refuse de confirmer ou même jamais. Ni lui, ni son Cabinet ne dépendent en aucune manière du Congrès, quant à leur existence ; il peut maintenir ou destituer tout membre du Cabinet à son bon plaisir (1) ».

Les constituants de 1791 furent au contraire hésitants sur cette question, comme ils l'avaient été sur toutes celles concernant les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. La loi du 27 avril 1791, sur l'organisation du ministère (art. 28), donnait au pouvoir législatif le droit de « présenter au roi telles déclarations qu'il jugera convenables sur la conduite des ministres et même lui déclarer qu'ils ont perdu la confiance de la nation ». L'usage habile de ce texte pouvait, semble-t-il, établir dans la pratique la responsabilité ministérielle : les constituants ne le consi-

(1) Gamaliel Bradford, *Congress and the cabinet* dans les *Publications of the American Academy of political Science*, n° 37, p. 6.

déraient pas ainsi. Les Comités de constitution et de revision réunis, dont la mission était de coordonner les divers textes votés depuis deux ans, et d'en élargir les dispositions qui ne paraissaient pas dignes de figurer dans un corps constitutionnel, ne retinrent pas l'art. 28 : n'ayant pas de sanction, expliqua Thouret, il ne méritait pas d'être dans la Constitution (1).

Donc dans ce système, le pouvoir législatif ne participe pas au gouvernement : par corrélation, le pouvoir exécutif ne participe pas à la législation : les trois Constitutions dont nous parlons refusent formellement au pouvoir exécutif toute initiative législative proprement dite ; les trois aussi permettent au pouvoir exécutif de demander au législatif d'élaborer une loi sur une matière déterminée, de même que sous la Charte, les Chambres pouvaient supplier le roi de déposer un projet. Mais seule la Constitution de l'an III va jusqu'au bout du système : le Directoire n'a d'action sur la loi à aucun moment de son élaboration. Au contraire, le roi de 1791 et le Président des Etats-Unis peuvent s'opposer provisoirement à l'exécution d'une loi votée, mais le dernier mot reste au pouvoir législatif (2).

(1) Duguît, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée constituante* de 1789, p. 66.

(2) Bryce, *American Commonwealth*, t. I, 1^{re} édition, p. 53, 172-173. — *Constitution* de 1791, titre III, chap. III, sect. I, art. 1. — *Constitution*, an III, art. 163 ; art. 131, 77, 91. — *Constitution des Etats-Unis*, art. 1, sect VII. — Woodrow Wilson, *Congressional Government*, p. 273.

L'exemple des Etats-Unis a été suivi par la grande majorité des républiques américaines ; on ne peut guère citer comme y faisant exception que les Constitutions du Chili (1833) et du Venezuela (1893). — La tradition de 1791 et de l'an III a été reprise par les constituants de 1848 : à cette époque, on recommence, en effet, à croire que les Constitutions s'édifient comme des théories, d'après des principes logiques ; cependant nous verrons que la déduction ne fut pas suivie jusqu'au bout : les ministres entraient en effet dans la Chambre, et nous verrons que celle-ci prétendit mettre en œuvre contre eux la responsabilité politique.

Dans la république helvétique, ce n'est pas la question de la responsabilité ministérielle qui se poserait : ce serait la question de la responsabilité du pouvoir exécutif ; en effet, il n'y a pas à proprement parler de ministres : chacun des membres du *Bundesrath* ou Directoire exécutif dirige un département ministériel. — La question qui se poserait serait celle de savoir qui dirige la politique du conseil fédéral : en effet, le régime parlementaire n'est pas admis par la Constitution fédérale, qui dans la forme assure cependant la séparation des pouvoirs ; mais ici l'esprit public a suppléé à la lettre des textes : c'est un principe unanimement reconnu (1) que le pouvoir exécutif s'incline devant le pouvoir législatif : et cela se fait couramment sans qu'au-

(1) Ottiwels Adams. *La confédération suisse* p. 53.

cune règle expresse le prescrive : on peut dire la même chose des Constitutions cantonales.

Les autres Etats de l'Europe qui sont tous sous le régime monarchique ont en grande majorité adopté le régime parlementaire, au moins ceux chez qui existe une certaine liberté politique : il faut laisser de côté naturellement la Russie et la Turquie qui n'ont même pas de régime représentatif.

Il y a doute sur le système adopté par la Constitution fédérale allemande de 1871 : l'empereur et Bismarck ont soutenu qu'ils n'avaient pas voulu une monarchie analogue aux autres : on avait voulu avant tout, prétendaient-ils, sauvegarder l'indépendance du pouvoir exécutif. Cette thèse a naturellement été combattue avec ardeur au Reichstag. La même controverse existe dans les divers Etats de l'Empire. En octobre 1895, la Chambre des députés, en Prusse, a voté un ordre du jour blâmant le ministère et a soutenu qu'il devait se retirer. En novembre 1896, dans le grand duché d'Oldenburg, la Chambre a menacé de ne pas voter le budget, si le ministère contre lequel avait été émis un vote de blâme ne se retirait pas.

Tels sont les traits principaux du système de gouvernement auquel on aboutit par une déduction logique du principe de la séparation des pouvoirs ; tels sont les principaux pays dans lesquels il est appliqué. Il est basé sur cette idée qui paraît un axiome : un pouvoir pose les règles ; un autre pouvoir les exécute ; le pouvoir qui exécute détermine lui-même l'esprit dans lequel il exécute.

Si le principe de la séparation des pouvoirs aboutit à ce résultat, le principe de la souveraineté populaire aboutit dans une autre théorie à un résultat diamétralement opposé.

Dans cette théorie, le but de toute organisation constitutionnelle est de dégager la volonté de la majorité de la nation ; les rouages divers ne doivent donc opposer aucune résistance au triomphe de cette volonté. Ce n'est donc pas l'application du régime représentatif dans lequel le peuple est considéré comme incapable de gérer lui-même ses affaires, et ne peut que choisir les représentants aptes à le remplacer ; nous supposons, d'autre part, que le gouvernement direct n'est pas repoussé à cause de ses inconvénients particuliers, mais seulement parce que son application est rendue impossible par l'étendue du territoire et le nombre des habitants. Que devront faire les constituants pour se rapprocher le plus possible de cet idéal ? ils devront instituer une représentation unique du peuple : la volonté du peuple est une, sa représentation doit être une aussi, disait-on en 1791. S'il y a une seconde Chambre, ou bien elle sera comme la première, et alors ce sera un rouage inutile, ou bien elle en sera différente et arrêtera les manifestations de la volonté populaire, et alors elle sera nuisible. C'est de cette représentation unique que doit émaner toute législation, toute direction, tout gouvernement ; il ne doit pas y avoir de distinction dans le pouvoir exécutif entre un ou des titulaires irresponsables et des agents responsables : la volonté populaire ne doit

rencontrer aucun obstacle dans sa réalisation ; l'organe exécutif ne doit comprendre que des agents d'exécution de la représentation unique, agents qu'elle doit pouvoir révoquer à volonté. L'organe exécutif n'a en lui aucun caractère de représentation. « Dans l'ordre et les limites constitutionnelles, disait Barnave, ce qui distingue le représentant de celui qui n'est que simple fonctionnaire public c'est qu'il est chargé dans certains cas de *vouloir* pour la nation, tandis que le simple fonctionnaire public n'est jamais chargé que d'agir pour elle (1). » Ils n'ont qu'un *pouvoir commis* au sens que Rœderer donnait à ce mot par opposition au *pouvoir représentatif*. « Les députés au Corps législatif sont non seulement représentants du peuple, mais encore représentants du peuple pour exercer un pouvoir représentatif, par conséquent égal à celui du peuple, indépendant comme le sien ; tandis que les administrateurs ne sont représentants du peuple que pour exercer un *pouvoir commis*, un pouvoir délégué et subordonné (2). » L'Assemblée possède donc en elle-même le pouvoir exécutif ; théoriquement elle pouvait l'exercer ; mais si délibérer est le fait de plusieurs, agir est le fait d'un seul ou d'un collège peu nombreux. L'Assemblée se réserve l'autorité suprême, le gouvernement ; elle délègue à des agents l'administration, le travail des bureaux, ce que Woodrow Wilson appelle le *clerical part* (3).

(1) Séance du 10 août 1791.

(2) Id.

(3) *Congressional government*, p. 273.

Rousseau a donné la formule de ce système : « Le pouvoir législatif consiste en deux choses inséparables : faire des lois et les maintenir, c'est-à-dire avoir inspection sur le pouvoir exécutif. Il n'y a point d'Etat au monde où le Souverain n'ait cette inspection, sans cela toute liaison, toute subordination manquant entre ces deux pouvoirs, le dernier ne dépendrait point de l'autre (1). »

Aucune Constitution ne nous offre d'exemple d'application intégrale de ce système ; nous ne le retrouvons même pas dans le pays par excellence de la démocratie, en Suisse. Tout d'abord la Confédération a deux Chambres : le Conseil national et le Conseil des Etats ; celui-ci pour représenter l'individualité particulière des Etats, comme le Sénat américain, mais aussi, comme ce dernier encore, pour arrêter les décisions irréfléchies de la Chambre populaire (2).

En outre, les fonctions exécutives sont confiées à une sorte de Directoire, le *Bundesrath*, qui est bien élu par l'Assemblée fédérale (réunion des deux Conseils) mais qui est irrévocable par elle. L'Assemblée désigne parmi les membres du *Bundesrath* un Président et un vice-Président annuels (3). Les affaires du *Bundesrath* sont réparties par départements entre ses membres. Cette répartition

(1) *Lettres écrites de la montagne*, lettre VII.

(2) Arthur Bacon, *De l'influence du fédéralisme sur l'institution des Chambres hautes*, p. 33.

Blumer und Morel, *Handbûch des Schweizerischen Bundesstaatsrechtes*.

(3) Constitution fédérale du 29 mai 1874, art. 96.

a uniquement pour but de faciliter l'examen et l'expédition des affaires : les décisions émanent du Conseil fédéral, comme autorité (1). Dans les divers cantons également, le pouvoir exécutif est confié à un Directoire ou Conseil exécutif, élu soit directement par le peuple, soit par l'Assemblée législative, mais qu'elle ne peut révoquer. On trouve cependant dans certaines constitutions cantonales une trace de cette idée fondamentale que le pouvoir exécutif est le délégué, le subordonné du pouvoir législatif : certaines de ces constitutions décident, en effet, que lorsque le Conseil législatif qui a élu le Conseil exécutif est renouvelé, ce Conseil exécutif doit l'être aussi (2).

Donc, en Suisse, l'organe exécutif est irrévocable par le pouvoir législatif, et il n'y a pas de ministres qui soient responsables devant lui : et cependant il faudrait se garder, après la lecture des textes constitutionnels, de compter la Suisse parmi les pays du type de la séparation des pouvoirs : l'esprit public complète la lettre des textes. Le sentiment démocratique qui existe à un degré si élevé chez les citoyens suisses impose l'obéissance du pouvoir exécutif au pouvoir législatif ; aussi les Conseils exécutifs de la Confédération et

(1) Art. 103.

(2) Constitution pour le canton de Berne du 31 juillet 1846, art. 35 : « Après chaque renouvellement intégral du Grand Conseil, il y a aussi lieu à un renouvellement intégral du Conseil exécutif. » (Nous laissons de côté ici les Constitutions d'Uri, Unterwalden, Glaris, Appenzell, cantons de la Suisse centrale qui ont gardé le gouvernement démocratique pur.) Le canton de Genève ne contient rien de pareil pour son Conseil d'Etat

des cantons se considèrent-ils spontanément comme les serviteurs des Assemblées législatives, comme les exécuteurs de leurs volontés. Ils sont tellement pénétrés de la supériorité du pouvoir législatif qu'ils exécutent ses décisions quelles qu'elles soient, et l'opinion publique ne fait pas grief à un Conseil de rester aux affaires quand la politique que lui impose l'Assemblée législative n'est pas la sienne. La Suisse peut donc être considérée comme présentant en fait la subordination de l'exécutif au législatif (1).

Si aucun texte constitutionnel n'a consacré dans toute sa pureté le système que nous venons de décrire, l'histoire nous en offre cependant des exemples ; si le système n'a jamais fonctionné en temps normal, il a été appliqué dans des périodes de crise.

C'est le *Long Parlement* d'Angleterre qui nous donne le premier exemple d'une grande Assemblée qui, après avoir suspendu, renversé et exécuté le roi, gouverne elle-même jusqu'au moment où elle abdique entre les mains de Cromwel.

Si le premier exemple de l'application de ce système est fourni par l'histoire constitutionnelle de l'Angleterre, c'est la Convention nationale de 1792 qui en fournit le type le plus complet. Ce système a encore été appliqué toutes les fois qu'on

(1) Esmein, *Deux formes de gouvernement*, dans la Revue du Droit public et de la Science politique, janvier-février 1894, p. 25 et suiv. *Eléments du Droit Constitutionnel*, p. 305. — Ottiwels Adams, *La Confédération suisse*, 1890, p. 53 et suiv. p. 65, p. 67.

a voulu rechercher et dégager la volonté de la nation sur la constitution qu'elle entendait se donner : nous le retrouvons, en effet, après la révolution du 24 février 1848, et après le 4 septembre 1870. Il a donc été appliqué trois fois en France : par la Convention de 1792, par l'Assemblée constituante de 1848, par l'Assemblée nationale de 1871 : parce que le premier exemple en a été donné en France par la Convention, nous l'appellerons *Gouvernement conventionnel*.

Le parti qui se réclame des hommes de la Révolution, et en particulier de la Montagne, devait en demander l'introduction dans notre droit public. M. Grévy dut à un amendement en ce sens, déposé à la Constituante de 1848 de devenir le premier personnage d'une République organisée d'après des principes complètement opposés (1). Son idée fut reprise d'ailleurs à l'Assemblée nationale par M. Naquet, qui déposa la proposition suivante : « A partir du 20 novembre 1880, le pouvoir exécutif est confié à un président du Conseil, sans portefeuille, responsable devant la Chambre, élu et révocable par elle, et qui prend le titre de Président de la République (2). » L'expérience de 1871 à 1873 lui avait d'ailleurs appris que la responsabilité de ce chef d'Etat absorbe et fait disparaître la responsabilité des ministres.

(1) Cf. *infra*.

(2) *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXVI, p. 333 ; séance du 28 janvier 1875.

Aussi le projet décidait-il : « Les ministres ne sont responsables de leurs actes que vis-à-vis du Président ; ils ne peuvent point faire partie de la Chambre. » Enfin, M. Goblet considère le système conventionnel comme de l'essence même de la République : « Quant à nous, à nos yeux, il ne s'agit pas seulement, pour avoir la République, de faire de la monarchie un régime électif et à temps, mais il s'agit de substituer à un pouvoir exécutif ayant une action propre et indépendante un pouvoir exécutif subordonné, et à des Assemblées simplement de législation et de contrôle, une Assemblée nationale qui ne légifère pas seulement, mais qui dirige. » Et il proposait de reviser en ce sens la Constitution (1).

Tels sont les deux systèmes opposés auxquels aboutit le raisonnement logique appliqué à deux principes admis cependant par la majorité des théoriciens : la séparation des pouvoirs ; la souveraineté populaire. Le premier laisse le gouvernement à l'organe exécutif ; le second le donne tout entier au pouvoir législatif. La pratique en a fait naître un troisième dans lequel le gouvernement dépend de la collaboration des deux pouvoirs.

Il y a, à la tête de l'Etat, un personnage au nom duquel sont faits tous les actes exécutifs, et qui est irresponsable. Il n'agit qu'après avis, et sous

(1) Chambre des députés, séance du 12 mars 1894, *Journal officiel* du 13 mars, p. 497.

la responsabilité de ministres choisis nominale-
ment par lui, mais en réalité par le pouvoir légis-
latif. Quand l'Assemblée législative cesse d'avoir
confiance en ces agents, ces derniers se retirent :
ceux-ci reçoivent donc leurs inspirations et du
chef de l'Etat qui les nomme, et de la majorité
parlementaire qui peut les révoquer au moins in-
directement. De même que le pouvoir législatif est
dans un sens exécutif, le pouvoir exécutif joue
aussi un rôle législatif. L'initiative des lois lui ap-
partient pour une très large part, et leur succès
dépend souvent de la pression du ministère sur
la majorité. Les ministres sont donc à la fois
agents exécutifs et *leaders* législatifs. Les ministres
sont responsables devant la majorité, mais aussi
ils la dirigent; car gouverner, c'est par essence
diriger; ils sont comme des chefs qui comman-
dent jusqu'au moment où leurs troupes les
abandonnent; alors ils ne sont plus rien. Ils ont,
pour se faire suivre, la menace de la dissolu-
tion.

Tout est donc, dans ce régime, question d'équi-
libre, de poids et de contrepoids, d'actions et
de réactions incessantes. La souveraineté du
pouvoir législatif peut être plus ou moins com-
plète, suivant le plus ou moins d'ascendant de
la Couronne. Ce système, qui a servi au Parle-
ment anglais à combiner la liberté politique avec
l'existence de la royauté héréditaire, a été appliqué
par diverses Constitutions européennes (Belgique,
Hollande, Italie, Suède, Norwège, Danemark,
Espagne, Portugal, et dans les grandes colonies

anglaises à *self government* : Canada, Cap, Australie) (1).

Ce système, on le voit, est celui de toutes les monarchies libérales. Il n'est donc pas exactement vrai de dire que la Constitution de 1875 l'a appliqué pour la première fois à la République : la Constitution du Chili de 1833, rédigée par Mario de Hegana, avait précédé dans cette voie celle de 1875. Cet exemple a d'ailleurs été suivi par la Constitution du Venezuela de 1893, qui est même, de toutes les constitutions parlementaires, la plus explicite : elle dit notamment de façon expresse que les ministres doivent se retirer lorsqu'ils sont mis en minorité.

Cette Constitution de 1875 dure depuis trop longtemps pour n'avoir pas été l'objet de nombreuses attaques. Le régime parlementaire a fait ses preuves pendant un temps qui dépasse tout

(1) Le parlementarisme autrichien se distingue du parlementarisme des autres pays en ce que le gouvernement se met au-dessus des partis, cherchant des sympathies individuelles sans acquérir l'adhésion d'un seul groupe. Les ministres ne se considèrent pas comme les délégués de la majorité au pouvoir ; jamais cabinet ne s'est identifié avec un ou plusieurs partis : toujours le gouvernement, par une notion exaltée et erronée de la dignité de son mandat, s'est efforcé de passer au-dessus du Reichsrath. Le comte Badeni l'a proclamé franchement à son entrée aux affaires. Il se considérait avant tout comme le serviteur de la Couronne ; il repoussait donc toute attache et toute dépendance parlementaire ; il se donnait pour mission, non pas de représenter fidèlement une opinion au pouvoir, mais de donner l'impulsion à l'Assemblée des élus de la nation. *Le Temps*, 14 mars 1898.

celui que remplissent la Révolution et l'Empire ; aussi voit-on non seulement des partis turbulents, mais encore des hommes politiques modérés, des républicains sérieux en demander la revision. Les uns veulent la séparation des pouvoirs avec, comme conséquence, un gouvernement analogue à celui des Etats-Unis, et par conséquent à celui dont la France a fait l'expérience en 1848. M. Naquet a même déposé une proposition en ce sens (1).

MM. Charles Benoist (2) et de Marcère ont entrepris une campagne de conférences et d'articles de presse pour créer un mouvement dans le but d'enlever le gouvernement aux Chambres pour le donner au Président de la République. M. Duguit n'est pas sans manifester une certaine sympathie pour leurs idées (3).

D'autres moins nombreux, il est vrai — car les partis politiques avancés semblent vouloir s'accommoder de la forme politique pour se préoccuper seulement des problèmes économiques et religieux — d'autres moins nombreux veulent l'établissement comme régime normal du gouvernement conventionnel.

Il ne nous a pas paru dépourvu d'intérêt d'étu-

(1) Chambre des députés, séance du 15 mars 1894. *Journal officiel* du 16 mars, p. 525 et s.

(2) Voir notamment une lecture de M. Ch. Benoist au Congrès de Droit comparé, publiée dans la *Revue des deux Mondes*, 1^{er} août 1900 : *Parlement et Parlementarisme*

Notes sur le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875, Revue politique et parlementaire, 10 août 1900.

dier les expériences que la France a déjà faites de ces systèmes ; c'est le temps qui est l'épreuve des systèmes, et les raisonnements abstraits sont bien dangereux en matière politique. Il faut se garder d'attribuer une importance trop grande aux théories et d'exagérer les effets des méthodes politiques : elles ont ce bon résultat de développer dans l'esprit public le sentiment du droit. Un système politique n'est pas bon en soi : il est bon s'il s'adapte au tempérament du peuple.

1789 et 1848 furent l'âge d'or des systèmes. On croyait à la vertu d'une Constitution harmonieusement construite, et quand le peuple était en ébullition, on pensait le calmer en jetant sur lui des ouvrages d'académiciens. Cavaignac, qui avait défendu les principes sociaux par le sabre, demanda à l'Académie des Sciences morales et politiques de les défendre à son tour par des livres. Mignet, secrétaire perpétuel, répondit dans un document qui est un chef-d'œuvre de sagesse : « Ce n'est pas la moindre des erreurs de certains esprits que de croire que, pour changer d'une manière effective et durable le sort de toute une nation, il suffit d'une seule idée et quelquefois d'un seul mot..... En croyant tout facile, ils se trompent ; en disant aux hommes que tout est facile, ils les trompent, et les conduisent par la voie des espérances chimériques à de cruels mécomptes, peut-être à des vengeances désespérées. Il est donc sage d'en appeler sans cesse des promesses d'une spéculation irréfléchie à l'étude attentive des choses... L'Académie croit, qu'en matières de sciences poli-

tiques, la durée est l'épreuve des systèmes ; elle ne veut que d'une science qui tienne tout ce qu'elle promet et ne se pique pas de tromper la raison par le raisonnement. »

La politique est donc une science pratique et non point un ensemble de principes abstraits. Sans doute, si nous nous trouvions au commencement de la vie politique en France, nous pourrions rester dans le domaine des théories ; mais la France a gravi assez de stations de son calvaire constitutionnel pour qu'on lui conseille de regarder en arrière au lieu de regarder dans l'abstraction. Nous n'essaierons pas d'imiter Sieyès, ce génial idéologue. On veut rétablir en France la *République non parlementaire* : étudions l'expérience qui a été faite en France de la République non parlementaire sous ses deux formes opposées, séparation des pouvoirs, confusion des pouvoirs : *gouvernement présidentiel*, puisque nous n'étudions que les constitutions républicaines, et *gouvernement conventionnel*.

Remarquons, tout d'abord que, si on se place dans l'hypothèse d'un pays libre, la séparation des pouvoirs, au point de vue gouvernemental, c'est-à-dire la faculté pour l'organe exécutif de définir souverainement l'esprit général qui doit dominer ses actes, n'est possible qu'avec un système républicain : dans la tradition républicaine, un des traits essentiels de la République, c'est la responsabilité de tous. Dans un pays de liberté politique, on ne peut laisser à un organe constitu-

tionnel la liberté de ses actes que s'il est responsable. L'irresponsabilité du roi d'Angleterre l'a presque réduit aux « fonctions de Majesté » ; le régime parlementaire fut le moyen de concilier la liberté politique avec l'existence d'une monarchie héréditaire.

Mais si la liberté d'un organe constitutionnel, c'est-à-dire sa puissance effective, n'existe que moyennant sa responsabilité, la responsabilité engendre la liberté, c'est-à-dire la puissance effective.

Les hommes de 1848 croyaient tempérer l'autorité que le président de la République tenait du suffrage universel, en le déclarant responsable ; au lieu de la diminuer, ils l'augmentaient. Certains des constituants de 1875 croyaient que le président de la République exercerait les attributions qu'énumère la Constitution ; le père de cette Constitution, M. Wallon, se plaint périodiquement que la Constitution soit faussée ; M. Paul Lafitte demande, lui aussi, que le président exerce l'autorité qui lui appartient ; un Président a essayé ; il s'y est brisé, et c'était Casimir Périer. Il ne pouvait pas : il est irresponsable (1).

Mais la détermination de cette responsabilité est un des problèmes les plus délicats de la République non parlementaire : est-ce la responsabilité politique complète, c'est-à-dire l'obligation pour

(1) Cf. Paul Lafitte, *La vraie Constitution de 1875*, dans la *Revue du Droit public et de la science politique*, tome III, 2^e année, p. 86 et suiv.

le chef de l'Etat de donner sa démission toutes les fois qu'il sera en désaccord avec la Chambre? On se trouve alors en présence du régime conventionnel pur : l'exagération de la responsabilité supprime la liberté.

Est-ce seulement la responsabilité pénale? elle est, en général, insuffisante pour donner du pouvoir au chef de l'Etat quand elle ne permet d'atteindre que les crimes prévus et punis par la loi pénale, et non les fautes ou négligences graves dans l'administration des intérêts publics.

Est-ce une responsabilité de la même nature que celle des représentants du peuple, cette responsabilité qui a pour sanction la non-réélection? Elle est inefficace parce qu'elle ne suit pas la faute commise. Elle est nulle dans les Constitutions qui n'admettent pas la rééligibilité immédiate (Const. 1848) ou dans les pays où les mœurs politiques interdisent de trop nombreuses réélections (Etats Unis).

Si la Constitution proclame d'une manière vague la responsabilité, elle autorise alors tous les empiètements : le désir du pouvoir se cache alors sous la revendication de la responsabilité : vous me reprochez d'accomplir cet acte, dit le président, mais si je le fais, je sais à quoi je m'expose ; je suis responsable, tandis que vous, membres des Chambres, vous ne l'êtes pas.

Si, enfin, la Constitution proclame le chef de l'Etat responsable devant le peuple, alors c'est la tromperie la plus complète (art. 5, Const. 14 jan-

vier 1852) ; cette responsabilité n'est mise en jeu, en effet, que par le chef de l'Etat lui-même qui « a toujours le droit de faire appel au peuple » (art. 5, *ibid.*). Il est bien évident qu'il n'en appellera au peuple que dans les cas où ses agents l'auront suffisamment édifié sur ses dispositions ; la responsabilité ne sera mise en jeu que lorsque le Président sera sûr d'être absous : c'est le blanc-seing aux coups d'Etat.

Plus est parfaite la responsabilité du chef de l'Etat, moins est complète celle des ministres : c'est une règle de fait ou de droit. C'est une règle de droit, quand la Constitution déclare que les ministres ne sont pas responsables, comme l'établit celle des Etats-Unis. Si la Constitution au contraire déclare que les ministres sont responsables, cette responsabilité est en raison inverse de celle du chef de l'Etat. La Constitution de 1848 déclarait les ministres responsables en même temps que le président de la République. Tocqueville montre bien le défaut d'équilibre de cette combinaison : « On décida que la responsabilité du président s'étendrait aux ministres, que leur contre-seing serait nécessaire comme du temps de la monarchie. Ainsi le président était responsable et cependant il n'était pas entièrement libre dans ses actions et il ne pouvait couvrir ses agents » (1). M. de Goulard montra à son tour, dans un débat qui s'éleva à l'Assemblée, l'incompatibilité des deux responsabilités : « J'aurais conçu parfaite-

(1) *Souvenirs*, p. 280.

ment pour ma part, sous le dernier gouvernement monarchique, que des votes de non-confiance, des votes de blâme contre le cabinet, fussent apportés à cette tribune. Alors c'était quelque chose de régulier et de normal ; le roi était inviolable... Ne sont pas possibles aujourd'hui dans le gouvernement de la République, sous l'empire de la Constitution de 1848, les discussions constitutionnelles qui à une autre époque pouvaient avoir leur fondement dans un principe vrai, dont on a abusé quelquefois, mais qui aujourd'hui seraient un véritable anachronisme... Aujourd'hui il n'en est plus de même. M. le président de la République est responsable ; il est responsable d'après les termes de cette Constitution, d'après l'esprit de cette Constitution (1). »

En fait encore, l'expérience constitutionnelle de 1871 à 1873 a montré que la responsabilité du chef de l'Etat absorbe et fait disparaître nécessairement la responsabilité des ministres.

En 1851, l'orateur que nous venons de citer, M. de Goulard, avait bien essayé de fixer un domaine respectif et différent à la responsabilité du chef de l'Etat et à celle de ses ministres ; le chef de l'Etat serait responsable pour *les actes de gouvernement* ; les ministres seraient responsables pour les *actes d'administration* (2).

(1) *Moniteur* du 16 janvier 1851, p. 154.

(2) « Quant à moi, ce n'est pas tant aux ministres que je demanderais compte si j'étais offensé d'un acte pareil (la révocation de Changarnier) ; j'en demanderais compte, comme cela se fera peut-être tout à l'heure au pouvoir exécutif lui-même :

Mais on a vu, d'après ce que nous avons dit plus haut, la limite imperceptible qui sépare l'acte de gouvernement de l'acte d'administration : la plupart des actes d'administration sont des actes de gouvernement, lorsqu'on les rattache à un ensemble, lorsqu'on considère l'esprit qui les a inspirés. C'est seulement à raison de leur caractère d'actes de gouvernement qu'ils sont discutés devant l'Assemblée ; or, dans les Républiques non parlementaires, c'est le chef du pouvoir exécutif qui est chargé du gouvernement ; c'est lui qui a la responsabilité du gouvernement, et il ne voudra pas la laisser à ses ministres, ce serait une abdication ; cela est surtout vrai, lorsqu'il s'agit d'un ambitieux comme Bonaparte, ou d'un chef d'Etat à tempérament inlassable et au sens le meilleur du mot, universellement curieux, comme Thiers.

De la corrélation étroite que nous avons montrée entre la liberté et la responsabilité découle cette idée que les ministres n'étant pas responsables jouent dans la République non parlementaire un rôle effacé : la responsabilité devant le pays ou devant la Chambre donne du prestige à celui qui la supporte ; la responsabilité devant un homme l'amoindrit. Ils ne sont plus comme dans les pays parlementaires les premiers personnages de l'Etat ; agents du gouvernement et d'administration, subordonnés du Chef de l'Etat, et en réa-

car c'est un acte de gouvernement et non pas d'administration. C'est un acte de pouvoir à pouvoir, et non pas un simple acte de cabinet. » *Moniteur*, 16 janvier 1851, p. 172. Esmein, p. 128.

lité ses guides, ils n'incarnent plus à la fois le prestige du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif : représentants du pouvoir exécutif devant les Chambres, du pouvoir législatif devant le chef de l'Etat. Ils sont simples agents du chef de l'Etat, supérieurs hiérarchiques des administrations.

Responsabilité et prestige du pouvoir exécutif, par conséquent responsabilité moindre et effacement des ministres : tels sont les traits de la République non parlementaire. Il n'eût pas été sans intérêt d'étudier ce régime à l'étranger, et notamment dans les Républiques sud-américaines, mais la France a offert à nos études un champ suffisamment vaste. Nous n'avons pas pu nous dispenser cependant de décrire les traits essentiels de la Constitution des Etats-Unis qui offre le prototype de la République basée sur la séparation des pouvoirs : cette partie formera comme une introduction à notre étude du gouvernement présidentiel en France.

Notre travail va donc se diviser en deux parties :

1° *La séparation des pouvoirs, le gouvernement présidentiel.*

2° *La confusion des pouvoirs, le gouvernement conventionnel.*

On connaît maintenant les traits principaux de ces deux régimes, ce n'est pas ici le lieu de les apprécier au point de vue critique ; les faits se chargeront eux-mêmes de dégager leurs avantages et leurs inconvénients ; nous essayerons de montrer et de synthétiser dans notre conclusion les enseignements qu'ils nous auront donnés.

LE GOUVERNEMENT PRÉSIDENTIEL AUX ÉTATS-UNIS

Le type le plus pur du gouvernement présidentiel nous est donné par la Constitution des États-Unis d'Amérique du 17 septembre 1787.

Les constituants de Philadelphie ne croyaient pas inventer leur système ; ils pensaient seulement appliquer les principes de Montesquieu, et reproduire, avec les modifications imposées par la forme républicaine de l'État, la Constitution anglaise. Montesquieu était, alors, de l'autre côté de l'Océan, le grand docteur politique et l'*Esprit des Loïs* comme le *Vade mecum* des constituants. Ce livre ne devait pas son admirable fortune à la notoriété de Montesquieu, puisque c'était sans nom d'auteur qu'il avait paru à Genève, un demi-siècle avant le Congrès de Philadelphie. Les deux mondes connaissaient dès lors et adoptaient, sans hésiter, l'explication que Montesquieu donnait de la liberté anglaise : elle était due à la séparation des pouvoirs, à un système savamment combiné de freins et de contrepoids. Les constituants de Philadelphie prirent donc ce principe comme *paladium* de la liberté et ils voulurent l'appliquer.

Cependant, d'esprit plutôt sage que génial, ils étaient peu capables d'édifier une Constitution *a priori* même d'après un principe abstrait. Et d'ailleurs, ils ne le voulaient pas : à la différence des constituants de 89 que la Révolution jeta, des livres dans la vie, ils connaissaient les difficultés de la politique pour les avoir expérimentées, et considéraient les innovations comme dangereuses. Ils prirent donc, comme modèle, la Constitution de leur pays d'origine, l'Angleterre, si bien qu'un auteur (1), voulant débarrasser les Etats-Unis de leur apparence de parvenus et pour rendre à la Constitution ses titres de noblesse, la fait remonter aux premières institutions *politiques* des Saxons.

Le roi d'Angleterre fut donc le modèle de leur président, mais le roi d'Angleterre de l'*Esprit des Lois*, non le roi d'Angleterre de la réalité.

En effet, en 1787, le roi n'était plus que le titulaire nominal, représentatif et toujours respecté, des attributions que lui conférait la tradition constitutionnelle : ces attributions gouvernementales, c'était le cabinet qui les exerçait pour lui, et certaines, comme le droit de veto, n'avaient pas été exercées depuis quatre-vingts ans (2).

Il en résultera donc que les constituants vont

(1) Ellis Stevens, *Les origines de la Constitution des Etats-Unis*.

(2) C'est pour la dernière fois, en 1707, que la reine Anne écrivit sur un bill qui lui était présenté : *la reine s'avisera* ; depuis, tous les bills ont été revêtus de la formule d'acceptation : *le roy ou la reine le veult*.

faire du chef du pouvoir exécutif, conformément à la théorie littéraire de la Constitution anglaise, une des trois branches coordonnées du gouvernement (Roi, Chambre des Lords, Chambre des Communes — Président, Sénat, Chambre des représentants). Si donc, les présidents des Etats-Unis joignent, à la force que leur donne l'origine populaire de leur pouvoir, le prestige d'un caractère sans tache et d'une habileté politique reconnue ; s'ils s'appellent Washington, Adams, Jefferson, ils occuperont, dans l'édifice constitutionnel, la place la plus haute, plus haute même que celle du roi d'Angleterre dans le régime parlementaire que lui impose la réalité. Mais nous verrons ce qui advint, lorsque la politique étroite des partis éleva, jusqu'au pouvoir, des hommes pour la plupart médiocres.

La Constitution écrite.

C'est une incontestable vérité que l'énumération des *attributions* conférées à un chef d'Etat, par les textes constitutionnels, ne donne, en aucune mesure, une idée exacte de son *pouvoir*. Le pouvoir dépend, en effet, de l'*autorité* et de la *liberté* avec laquelle il exerce ses attributions. L'*autorité*, à son tour, dépend et du caractère de l'homme et surtout de la source de ses pouvoirs ; la *liberté* existe, si le chef de l'Etat exerce seul ses attribu-

tions, d'après une ligne générale de conduite qu'il s'impose à lui-même, et non point d'après des principes qui lui sont imposés par le pouvoir législatif et sous le contrôle étroit de ce pouvoir.

Voyons donc rapidement quelles sont les attributions du président de la République; nous verrons ensuite quel est son pouvoir.

Administration intérieure. — Le Président est le chef de l'administration intérieure de la Confédération, mais il ne faut pas oublier que l'administration de la Confédération est, en temps normal, peu considérable : la Constitution fédérale est le « couronnement de l'édifice » des Etats-Unis, mais ce sont les Etats particuliers qui en forment la base. Ce sont ces Etats qui ont la partie la plus importante de l'administration. Mais dans le domaine de l'administration fédérale, le président est très puissant; il en est responsable, il doit y être le maître. Il doit, par conséquent, avoir le droit de choisir les hommes qui doivent l'aider à accomplir sa mission. En temps de paix, ce côté des fonctions présidentielles manque de grandeur; il est tout dominé par les intrigues mesquines des partis, et on a pu comparer le président des Etats-Unis au directeur d'une grande compagnie financière. Mais dans les périodes troublées, ce rôle prend de la grandeur : fort de sa position, le Président prend, en personne, l'initiative qu'un ministre, un Pitt par exemple, prend dans un pays parlementaire. Il devient alors un véritable dictateur que la confiance du pays investit tacitement de tous les pouvoirs qu'exigent les circons-

tances : pendant la guerre de sécession, Lincoln fut un véritable Cromwell.

Affaires Étrangères. — Le président dirige en personne la politique étrangère ; jusqu'à ces dernières années, cette attribution était considérée comme peu importante : « l'heureuse Amérique s'étant tenue dans un monde à part, à l'abri des agressions des puissances européennes » (1). Le président se déchargeait complètement de la politique extérieure sur son secrétaire d'Etat. Mais, depuis la guerre de Cuba, il n'en est plus de même. « L'heureuse Amérique » s'est laissé secouer par un vent d'impérialisme qui pourrait changer ses destinées.

Le Président est donc le chef de l'administration intérieure, et c'est lui qui dirige les relations extérieures de la Confédération.

Avec quelle autorité, avec quels auxiliaires, avec quelle indépendance exerce-t-il ses attributions ? Ce sont là des questions de la plus haute importance, et dont la réponse différenciera le président de la République des Etats-Unis des chefs d'Etat parlementaire et, notamment, du président de la République française.

∴

Avec quelle autorité exerce-t-il ses attributions ?

L'autorité ne dépend pas seulement des textes constitutionnels, mais encore des qualités person-

(1) Bryce.

nelles de l'homme auquel elle est conférée. Dans les origines, les présidents furent choisis à raison de leurs qualités personnelles : Washington, Adams, Jefferson. Mais peu à peu, avec la longue période de prospérité, dont jouissent les Etats-Unis, les partis nommèrent, à la magistrature suprême, des hommes que rien n'aurait signalé à l'attention publique, si ce n'est justement leur campagne électorale. Le prestige de la Magistrature décrut avec le caractère des titulaires.

Mais, malgré tout, le président américain retire une autorité considérable de l'origine de ses pouvoirs. A considérer seulement la liste de ses attributions, elle n'est pas beaucoup plus considérable que celle du président de la République française, et elle est moindre que celle du roi d'Angleterre. Mais son autorité est plus grande parce qu'il tient son pouvoir du peuple. L'hérédité royale anglaise a pâli, dès l'âge naissant de la démocratie, devant la Chambre des communes issue de l'élection ; et comment le président de la République française ne serait-il pas soumis aux Chambres, étant élu par elles ?

Au contraire, le président américain tient ses pouvoirs de l'élection populaire. Dans la forme, l'élection est à deux degrés ; dans le fond, les électeurs présidentiels reçoivent un mandat impératif de voter pour tel ou tel candidat, de telle sorte qu'il est permis de dire que le président américain est élu directement par le peuple (1).

(1) Deux faits à l'appui de cette affirmation : 1° les bulletins

Il en résulte par conséquent que le président américain est représentant du peuple au même titre que le Congrès et qu'il peut exercer effectivement ses attributions comme le Congrès exerce les siennes.

On ne trouve dans aucun pays d'Europe un personnage qu'il soit permis de rapprocher du président américain. Il a sans doute moins de brillant extérieur que le président de la République française, mais il a plus de pouvoir ; il a moins de prestige qu'un roi de pays parlementaire, mais il a plus d'autorité. On a rapproché le président américain de ces hommes d'Etat éminents auxquels une élection générale du peuple anglais confie indirectement le pouvoir : Beaconsfield ou Gladstone en 1868, 1874, 1880. Mais combien les pouvoirs du Président, dont l'expiration dépend seulement de l'écoulement du temps, sont plus sûrs !

Malgré l'origine populaire de ses pouvoirs, le Président verrait son autorité considérablement diminuée si la Constitution, le soumettant à l'organe législatif, l'obligeait à lui demander sa ligne de conduite, à lui rendre compte de ses actes ou à gouverner avec des ministres qui seraient responsables devant l'organe législatif.

Le principe, nous l'avons vu, est la séparation complète des deux pouvoirs, et surtout l'indépen-

des candidats électeurs secondaires portent le nom du candidat à la présidence pour lequel ils s'engagent à voter ; 2° les paris engagés sur le résultat de l'élection sont acquittés après la désignation des élus secondaires.

dance du pouvoir exécutif vis-à-vis du pouvoir législatif. Ce n'est pas une exception à ce principe que l'obligation pour le Président d'avoir l'approbation des deux tiers du Sénat pour certains actes particulièrement importants, et dont la liste limitative est contenue dans la Constitution : approbation de traités, nomination de certains fonctionnaires : secrétaires d'Etat, ambassadeurs. Le Sénat n'est pas, en effet, le pouvoir législatif, mais une branche seulement du pouvoir législatif, investie de cette attribution spéciale, exercée avec une solennité spéciale (1), de Conseil du pouvoir exécutif. Et en outre, le Sénat n'a pas le droit d'indiquer même indirectement une ligne de conduite au pouvoir exécutif ; il a seulement le pouvoir d'empêcher certains actes.

La Chambre des représentants qui est la chambre populaire n'a rien à voir en ces matières : elle s'occupe de la *législation*, mais le *gouvernement* est de la compétence exclusive du Président. Parfois, il est vrai, elle prend des résolutions invitant le gouvernement à suivre telle ligne de conduite, à en éviter une autre ; mais le Président peut n'en tenir aucun compte et c'est ce qu'il a fait très souvent.

Mais si le gouvernement est sous la direction exclusive du Président, la législation dépend du pouvoir législatif seul : le pouvoir législatif n'a pas le droit de demander que certains actes soient

(1) Les séances du Sénat, pour l'approbation des actes du Président, ne sont pas publiques.

accomplis ; le président n'a pas, peut-on dire, le droit de demander que certaines lois soient votées, que certains crédits soient accordés : il n'a pas le droit d'initiative. Il faut cependant faire une légère restriction : le président peut appeler l'attention du Congrès sur une certaine matière par un message ; mais ce message a vis-à-vis du législatif la valeur des résolutions de la Chambre des représentants vis-à-vis de l'exécutif ; c'est, suivant la formule fameuse, « un coup de fusil tiré en l'air (1) ». Le message n'a pas de valeur juridique ; il ne saisit pas le Congrès ; il n'a d'effet que si un membre du Congrès prend à son compte l'idée exprimée par le Président et la fait ainsi bénéficier de son droit d'initiative. Donc le Président n'a pas le pouvoir de mettre en action l'organe législatif, pas plus d'ailleurs que le pouvoir législatif n'a le droit de mettre en action le Président : les deux propositions sont donc corrélatives. C'est là une différence profonde avec les pays de régime parlementaire et notamment avec l'Angleterre où toutes les propositions importantes émanent des ministres, l'initiative parlementaire étant réduite à un rôle illusoire, tant par les mœurs que par un règlement draconien (2).

Ce n'est pas ici le lieu de développer les incon-

(1) Bryce.

(2) C'est encore là cependant une imitation de la Constitution anglaise ; d'après Montesquieu, le roi fait la loi sur l'initiative des communes et après l'avis des lords : le roi n'a donc pas l'initiative, mais ses ministres qui sont membres des Chambres l'exercent en cette dernière qualité.

vénients de ce système, et la supériorité de l'initiative du pouvoir exécutif, au courant par ses agents des besoins du pays, sur l'initiative souvent aventureuse des législateurs. Il faut bien remarquer cependant que cet isolement des pouvoirs dans la première phase du travail législatif s'étend jusqu'aux matières financières. Les agents financiers du gouvernement n'ont aucune relation immédiate avec le Congrès. Les rapports, qu'impose cependant la nature même des choses entre la puissance qui accorde les crédits et celle qui en a besoin pour fonctionner, se font par des écrits qui n'ont pas d'importance pratique. Ce qu'il faut bien voir c'est que le budget est préparé non point par le secrétaire du Trésor, mais par les comités de la Chambre des représentants.

On voit jusqu'à quel point a été poussée l'application pratique du principe de la séparation des pouvoirs : une brèche y est faite, mais au profit du Président. A l'inverse des hommes de la Révolution française, les constituants de Philadelphie craignaient les empiètements et les actes tyranniques de la part du pouvoir législatif, et c'est le pouvoir exécutif qu'ils chargèrent de les arrêter. Il fallait, d'ailleurs, que, conformément à la théorie de Montesquieu, le chef du pouvoir exécutif « ait la faculté d'empêcher » le *veto*. C'est le Président qui, en donnant à un bill sa signature, lui confère le caractère de loi : mais il peut aussi refuser de le signer ; il le renvoie alors, dans les dix jours, au Congrès, en exposant les raisons qui d'après lui doivent le faire rejeter. Le bill tombe

alors à moins qu'il ne réunisse dans chaque Chambre une majorité des deux tiers.

Ce droit, le Président américain peut l'exercer et il l'exerce effectivement, alors que le président de la République-française n'exerce pas et ne peut pas exercer ce droit de veto si affaibli qui est le droit de demander aux Chambres une deuxième délibération. C'est que, en Amérique, on se trouve dans un régime de *gouvernement présidentiel*, tandis qu'on se trouve en France dans un *régime parlementaire*. En France, en effet, la loi a été votée en présence et avec le concours de ministres responsables ; ou bien, dès lors, la loi a leur approbation, et on ne concevrait pas qu'ils se ravisent ensuite et fassent demander aux Chambres une nouvelle délibération par le chef de l'Etat ; ou bien alors la loi a été votée malgré leur opposition, et comme on la suppose fondamentale, puisque le Président penserait à lui opposer son veto, les ministres ont dû se retirer puisqu'ils étaient en désaccord avec les Chambres.

Non seulement, aux Etats-Unis, le veto est possible, non seulement il est conforme au jeu régulier de la Constitution, mais encore son usage n'est pas pour déplaire au peuple. Sans doute, par le veto, le Président fait opposition aux représentants du peuple ; mais il ne faut pas oublier que le Président est, lui aussi, représentant du peuple, qu'il concentre en lui la représentation populaire dispersée sur les représentants et les législateurs. L'usage modéré du droit de veto est, dès lors, pour le peuple la preuve d'une certaine fermeté

et d'une ligne déterminée de conduite chez l'homme qu'il a choisi pour défendre sa liberté.

On voit donc la différence des points de vue, des deux côtés de l'Océan : en Angleterre et en France, c'est du pouvoir exécutif que l'on craint les tentatives de tyrannie ; aux Etats-Unis, au contraire, on estime que c'est le législateur qui a par essence l'esprit agressif. Sans doute on veut donner au pouvoir législatif une certaine suprématie, mais en même temps, on veut éviter la précipitation démocratique ; on veut assurer au pouvoir législatif la sagesse et la probité : c'est pourquoi on rend le pouvoir exécutif indépendant de lui, et on donne à ce dernier le droit d'arrêter les entreprises du pouvoir législatif.

Ainsi se dégage l'importance du rôle qui est attribué au Président par la Constitution : il est l'agent chargé de donner sa direction à toute l'organisation politique : maître absolu de ce qu'on appelle le gouvernement, il peut encore donner indirectement, à la majorité des législateurs, les idées qui doivent dominer son travail. Sans doute, il ne peut pas juridiquement forcer les Chambres à s'occuper d'une certaine matière, ce qui est proprement le droit d'initiative, mais appuyé d'une minorité et d'un tiers plus un, il peut rendre vain tout le travail législatif qui serait contraire à sa politique, et enfermer ainsi le législateur dans le dilemme de l'action dans le vide ou de l'action conforme à ses vues.

Il n'a aucune responsabilité politique, si ce n'est la non-réélection à l'expiration de son man-

dat ; cette responsabilité mitigée disparaît, en cas de réélection, pendant la seconde durée de quatre ans, puisque, depuis Washington, un usage s'est établi, qui a force de texte constitutionnel, et qui veut que le Président ne repose pas sa candidature à l'expiration du deuxième mandat. Mais il est responsable pénalement pour les crimes de haute trahison. La procédure de l'*impeachment* n'a été employée qu'une seule fois contre le président Johnson, et elle a abouti à l'acquittement, la majorité nécessaire des deux tiers n'ayant pas été réunie contre lui. Il fut décidé alors que l'avis unanime des ministres ne pourrait pas être une excuse aux actes du président.

Les ministres du Président sont donc ses agents propres, exécutant ses ordres (1). Agents directs du Président, ils sont nommés par lui (2), et ne sont responsables que devant lui. Ils ne peuvent être membres du Congrès, ce qui est une garantie de leur docilité à l'égard du Président, et d'ailleurs aussi pour les membres du Congrès une garantie

(1) Washington commença avec quatre ministres ou « secrétaires ». Le secrétaire d'Etat (affaires étrangères), le secrétaire du Trésor, le secrétaire de la Guerre, l'Attorney (justice). On y ajoute successivement un secrétaire de la Marine (1768), un directeur général des Postes (1829), un secrétaire de l'Intérieur (1849), un secrétaire de l'Agriculture (1888). Ils reçoivent un traitement de 8.000 dollars.

(2) Dans la lettre de la Constitution leur nomination doit être approuvée par le Sénat à la majorité des deux tiers ; mais le Sénat a tellement bien compris que le Président responsable doit pouvoir gouverner avec des agents de son choix qu'il ne refuse jamais son assentiment à la nomination des secrétaires.

d'indépendance. Mais il faudrait se garder de croire que la Constitution contienne à cet égard une règle spéciale aux secrétaires ; cette règle est commune à tous les fonctionnaires : « aucun titulaire de fonctions publiques dans les Etats-Unis ne peut être membre de l'une ou de l'autre Chambre, tant qu'il reste en fonctions (1). » D'ailleurs la Constitution ne fait qu'une seule fois allusion aux secrétaires et, sans les nommer, « le président peut requérir l'opinion écrite du *principal fonctionnaire* de chacun des départements exécutifs sur toutes matières concernant leurs services respectifs ».

N'étant pas membres du Congrès, ils n'ont pas entrée aux Chambres, quoique, à cet égard, la Constitution soit muette ; mais on a considéré que cette exclusion est plus conforme à l'esprit du *gouvernement présidentiel* et cette opinion est passée dans les règlements des Chambres (2). Il en résulte d'ailleurs une diminution de l'autorité des ministres ; le secrétaire du Trésor est bien loin d'être le personnage considérable qu'est en Europe, en Angleterre spécialement, le ministre des finances. Il n'a pas de relations directes avec le Congrès, auquel il communique seulement des rapports écrits ; dès lors il joue un rôle médiocre dans l'élaboration du budget. Le ministre des travaux publics n'existe pas ; en France et en Angle-

(1) Art. p. 176.

(2) En février 1881, une proposition de revision du règlement sur ce point fut admise par une Commission du Sénat.

terre, il remplit ses fonctions sous la surveillance des Chambres ; aux Etats-Unis ce sont les Chambres qui remplissent ses fonctions.

Les secrétaires sont donc à un très faible degré des personnages politiques : ils sont seulement les grands chefs des services publics. On pourrait peut-être comparer les rapports du Président et de ses secrétaires aux rapports d'un ministre de pays parlementaire avec les directeurs de son ministère. Les secrétaires ne forment pas un Conseil ; ils n'ont pas entre eux de relations juridiques, ils dépendent individuellement du Président. Cela, avons-nous vu, s'explique justement par ce fait que l'on se trouve en régime de *gouvernement présidentiel*. Les ministres ne se réunissent en conseil que pour délibérer sur les principes qui doivent dominer les actes particuliers de leur ministère, pour s'entendre sur la politique générale ; or dans le *gouvernement présidentiel*, c'est le Président qui impose ces principes, qui indique la politique générale. Sans doute les secrétaires se trouvent parfois réunis, mais jamais en conseil de cabinet, seulement en *conseil privé du président*. En Angleterre, le Roi n'assiste jamais au conseil des ministres, et cela montre bien que la politique du cabinet n'est pas nécessairement la sienne ; en France le Président préside le conseil des ministres, mais n'assiste pas au conseil de cabinet, ce qui indique que le cabinet peut avoir une politique différente de la sienne ; aux Etats-Unis le Président assiste toujours à la réunion de ses secrétaires, ce qui indique que c'est sa politique qui

est appliquée et non celle de ce groupe amorphe de directeurs d'administrations différentes. Ces secrétaires se rapprochent en somme davantage des auxiliaires d'un autocrate, tzar, sultan, que des ministres des pays parlementaires (1).

Donc, le Président est irresponsable politiquement; ses ministres ne sont responsables que devant lui; il pourrait donc les garder, malgré des votes répétés émis par les Chambres contre eux. D'autre part, le Président ne peut pas, en cas de conflit avec les Chambres, prononcer contre elles ou l'une d'elles la dissolution. Il est donc possible d'arriver à des conflits sans issue, à des impasses. Est-ce qu'alors la majorité des Chambres ne pourra pas triompher du Président par le refus de crédits; d'une manière plus générale, le pouvoir de la bourse ne donne-t-il pas au congrès le pouvoir d'influer sur la politique générale du Président? Il convient de faire à ce sujet deux observations : 1° Le Congrès ne pourrait enlever au Président son traitement qui est fixé par la Constitution ; 2° le refus de crédits est un moyen bien dangereux pour celui qui l'emploie ; c'est un procédé anarchique, et le gouvernement est en bonne posture devant le pays pour accuser les Chambres de paralyser le fonctionnement des services publics ; refuser systématiquement les crédits, c'est, suivant

(1) Les ministres des pays parlementaires se réunissent encore en conseil pour s'entendre sur la tactique parlementaire, sur l'élaboration des projets de loi : or, aux Etats-Unis les secrétaires n'ont pas à s'occuper de ce double objet.

la pittoresque expression de Bryce, « se couper le nez pour dépiter sa figure ».

Mais le Congrès n'aurait-il pas un autre moyen juridique d'imposer sa politique au Président ; il lui suffirait, semble-t-il, de rendre une série de lois lui enjoignant de faire tels ou tels actes : le Président n'aurait plus, ainsi, aucune liberté.

Le Président a alors trois moyens pour conserver son indépendance, pour sauvegarder le système du *gouvernement présidentiel*.

1° Il peut renvoyer la loi au Congrès ; si alors il a pour lui la majorité de un tiers plus un, il est débarrassé de la loi.

2° Si la loi est revotée à la majorité nécessaire, le Président peut encore faire déclarer par la Cour suprême qu'elle est inconstitutionnelle, comme contraire aux prérogatives discrétionnaires du Président.

3° Il est des cas où cette procédure n'est pas possible ; et il peut arriver également que la Cour suprême refuse de déclarer la loi inconstitutionnelle. Il reste au Président une suprême ressource : désobéir. Ceci n'est pas une affirmation purement théorique ; pendant deux ans, Andrew Johnson a désobéi au Congrès ; et il a accompagné cette désobéissance d'une attitude insolente d'arrogance et de défi. — Le Congrès n'eut contre lui que cette grosse pièce de l'arsenal constitutionnel, l'*impeachment* si difficile à mettre en mouvement et qui, dans l'espèce, aboutit à l'acquiescement de Johnson, le Sénat n'ayant pu établir à sa charge aucun crime prévu et puni par la loi pénale.

En résumé, dans les limites du gouvernement, le Président est maître de sa politique, il l'applique avec des agents de son choix et grâce à des moyens qui ne sont pas dépourvus de vigueur ; nous avons donc raison de dire que les Etats-Unis nous offrent le type le plus pur de *gouvernement présidentiel*.

La Constitution appliquée

Mais est-ce bien là la Constitution telle que, en fait, elle est appliquée actuellement aux Etats-Unis : le texte constitutionnel avait établi entre les divers organes de la Constitution un équilibre délicat : cet équilibre subsiste-t-il encore après la lutte incessante et nécessaire des pouvoirs pour conquérir la suprématie ?

Un Américain, Woodrow Wilson, a répondu à cette question dans un livre dont le titre seul indique la tendance : *Congressional government* : le gouvernement congressionnel, le gouvernement par le Congrès. — D'après cet auteur, le mécanisme politique des Etats-Unis serait complètement modifié. La Constitution reste encore, mais seulement de nom, plus de fait ; elle a « glissé des mains » de ceux qui étaient chargés de la conserver. Elle établissait un système de balances idéales, délicatement mises en œuvre : le pouvoir exécutif avait le gouvernement, le Congrès s'occupait de la législation. En fait, cet équilibre a été rompu au

profit du Congrès ; c'est lui qui est devenu le centre, le mécanisme essentiel : il s'est emparé du gouvernement par tout un système de contrôle, parfaitement organisé, sur le pouvoir exécutif. Ainsi, le Congrès serait devenu le pouvoir dominant, le pouvoir irrésistible du système fédéral et aurait rejeté quelques-unes des principales balances du Congrès dans la « théorie littéraire » de la Constitution.

Comment cela s'est-il fait ? A l'origine, le Congrès était un corps inorganique, et dès lors, non seulement, il ne songeait pas à empiéter sur le pouvoir exécutif, mais encore il était trop heureux de recevoir de lui une direction, une politique. Mais, très vite, il se divisa en comités permanents auxquels il conféra des pouvoirs étendus en matière d'initiative législative et de contrôle exécutif ; il demandait en même temps que les fonctions exécutives fussent bien divisées entre les divers départements, et il chargea ses comités de surveiller ces départements. Ces comités entrèrent dès lors tellement avant dans les détails de l'administration qu'ils en arrivèrent à prendre la substance même du gouvernement. Les secrétaires n'entrent pas aux Chambres, mais ils entrent dans les comités, sont appelés par eux, leur rendent compte, sont dominés par eux. Le Congrès ne songe pas à dominer le Président, ce lui est inutile : il se contente de faire des secrétaires du Président ses propres secrétaires. Le Président seul ne peut surveiller toute l'administration, il doit se contenter d'un contrôle général ; le Congrès, au contraire, des-

cend dans les détails. Ainsi s'est établi une sorte de régime présentant tous les inconvénients du régime parlementaire, sans en offrir les avantages, puisqu'il est occulte, puisqu'il ne se grandit pas jusqu'au contrôle au grand jour des séances publiques, puisqu'il reste dans l'ombre des bureaux, ce qui permet toutes les petites choses et favorise tous les marchandages.

Cet envahissement de l'exécutif par les comités a été plus particulièrement l'œuvre de la Chambre des représentants; cela s'est fait sans bruit, sans déclarations : parce que le bruit et les déclarations étaient inutiles. L'empiètement de la part de la Chambre des représentants a été latent (1).

Au contraire, c'est le Sénat qui, dans les « sessions exécutives », s'est montré, dans la forme, le plus arrogant contre le pouvoir exécutif. Appelé à délibérer ouvertement sur les actes de ce pouvoir pour les approuver ou les empêcher, ce sont ses résistances au pouvoir exécutif qui furent les plus apparentes (2).

Mais les empiètements de la Chambre des re-

(1) La Chambre des représentants a soixante Comités permanents.

(2) Citons notamment la désapprobation systématique des actes du président Johnson, — le rejet du traité passé entre le président Grant et le Danemark pour la cession de l'île Saint-Thomas, après de laborieuses négociations, et après que les habitants avaient par un vote formel approuvé la cession de l'île; — les difficultés soulevées par le Sénat à propos de l'affaire de l'Alabama. Aussi Bryce appelle-t-il le pouvoir du Sénat, en matière de traités, le « pouvoir de gâter » les traités : *the treaty masuring*.

présentants sont plus graves, quoiqu'ils n'apparaissent pas au premier examen, parce que la Chambre des représentants a la puissance des Chambres populaires. C'est elle qui a modifié profondément les caractères des secrétaires subordonnés par le fait de leur entrée dans les comités ; par le fait qu'ils sont sous la direction de ces comités, ils cessent d'être sous la direction du Président. Leur collègue a fini par devenir le véritable pouvoir exécutif : de subordonnés du président, ils sont presque devenus ses collègues : le président ne vit plus que par procuration ; il est l'exécutif en théorie, mais ce sont les secrétaires qui le sont en fait. Pour les actes de la vie politique ordinaire, il est couvert par la responsabilité des secrétaires. Le Président donc désigne l'exécutif, il ne lui commande pas. D'ailleurs en devenant partie de l'exécutif, les ministres n'ont pas gagné en importance : au contraire leur pouvoir a diminué. Le président seul ne pouvait les surveiller ; au contraire, tous leurs actes sont soumis à la surveillance constante et jalouse des comités permanents. Ils sont devenus, comme les ministres des pays parlementaires, mais avec moins d'autorité, les « couronnements mobiles » des grandes administrations, des bureaux permanents des départements.

A qui donc appartient l'influence politique prépondérante, qui, en droit, devrait appartenir au Président ? Quel est, en un mot, pour employer l'expression des publicistes anglais, le *leader* du pays ? C'est le *speaker* de la Chambre des repré-

sentants. C'est le *speaker*, en effet, qui nomme les comités permanents chargés de diriger la Chambre et de contrôler le gouvernement : les *leader* de la Chambre présidant les principaux de ces comités (1). Il apparaît bien que cette importante prérogative donne au *speaker* un pouvoir tout à fait extraordinaire. Woodrow Wilson s'étonne en conséquence que les auteurs les plus estimés aient négligé d'indiquer que les comités permanents sont le mécanisme le plus essentiel et que le *speaker* est le fonctionnaire le plus puissant de la Constitution. Les pouvoirs varient avec la personne même du *speaker*, son énergie et ses scrupules.

Cette décadence de la dignité présidentielle serait due à une double cause : la médiocrité des personnes appelées à en remplir les hautes fonctions, et la séparation complète entre l'exécutif et le législatif poussée jusqu'au point que le Président n'est pas choisi dans les Chambres : la distinction dans les fonctions législatives n'est pas, comme dans les pays parlementaires, un moyen d'arriver au pouvoir : il en résulte que le Président n'offre aucune garantie de capacité et qu'en outre, il n'a pas d'influence sur la Chambre. D'ailleurs, ses fonctions ne demandent pas du génie, mais un simple apprentissage : le plus souvent, c'est de la simple routine administrative ; il suffit d'obéir aux indications des véritables maîtres de la politique, c'est-à-dire des Comités

(1) Le Sénat élit lui-même les Comités.]

permanents. Si le Président n'avait pas le droit de *veto*, il n'y aurait pas d'inconvénient à en faire un fonctionnaire permanent : il est plutôt, en effet, un organe du mécanisme administratif que du mécanisme politique du gouvernement.

On pourrait être surpris de voir une Assemblée empiéter ainsi sur les pouvoirs d'un homme : la plupart des docteurs politiques signalant la supériorité d'un individu sur une Assemblée. Il est parfaitement vrai qu'un individu résolu, et ayant avec lui l'opinion publique, est plus fort qu'une assemblée : mais l'influence d'un individu va et vient, subit des fluctuations : au contraire, une Assemblée ne rend jamais le terrain qu'elle a gagné. Un individu peut être supérieur à une Assemblée, mais une Assemblée est supérieure à une série d'individus.

Donc le président est annihilé comme personnage politique ; le gouvernement présidentiel a fait place au gouvernement congressionnel : telle est la thèse de Woodrow Wilson. Est-elle vraie ?

Reconnaissons tout d'abord qu'il peut paraître présomptueux de vouloir en remonter à un Américain sur la politique de son pays, et surtout sur les dessous de cette politique. Et cependant nous avons quelque peine à accepter la théorie de Woodrow Wilson. Nous ne la considérons pas comme inexacte, mais elle nous paraît entachée de quelque exagération. Elle a pu être vraie au moment où Woodrow Wilson écrivait (1883-1884) ; elle ne l'était pas auparavant ; elle ne l'est plus aujourd'hui.

Etaient-ils serviteurs du Congrès : Washington, Adams, Jefferson ? Woodrow Wilson ne le soutient pas. Et Abraham Lincoln qui fut un véritable dictateur ? et Johnson qui opposa son veto à 433 bills ? Et même était-il serviteur du Congrès, Cleveland qui opposa son veto à 301 bills ? Au moment où écrivait Woodrow Wilson, la présidence était peut-être quelque peu effacée parce qu'on se trouvait dans une période de tranquillité, et aussi parce que le président était Arthur élu comme vice-président, c'est-à-dire, comme un personnage insignifiant (« son Excellence superflue » disent les Américains) et que l'assassinat du président Garfield avait tout à coup appelé à la présidence.

Woodrow Wilson refuse, il est vrai, de considérer l'exercice du droit de veto comme un signe d'influence pour le pouvoir exécutif : mais au moins faut-il reconnaître qu'il est le signe d'une politique personnelle différente de celle du Congrès.

Si, d'ailleurs, l'état des choses était conforme à la théorie de W. Wilson au moment où il écrivait, il y a de graves présomptions pour qu'il ait changé depuis. Jusqu'à ces dernières années « l'heureuse Amérique » s'était consacrée exclusivement à sa prospérité intérieure, laissant aux peuples européens les soucis et les dangers des entreprises extérieures : dans ces conditions, le pouvoir exécutif devait nécessairement voir diminuer son importance et sa dignité. Mais depuis quelques années un vent de militarisme et d'es-

prit de conquête a secoué l'Amérique. Les républicains sont arrivés au pouvoir dans la personne du président Mac-Kinley ; l'annexion d'Hawaï, à laquelle s'était si souvent opposé le président Cleveland, a été accomplie. Les Etats-Unis ont conquis sur l'Espagne Porto-Rico, les îles Philippines, Cuba ; ou du moins, ils ont détruit dans ces îles la domination espagnole ; ils hésitent sur le sort à faire à Cuba (annexion ou protection ?) et la soumission des Philippines n'est pas près d'être obtenue. Actuellement encore, les Etats-Unis ont joint leurs forces à celles des puissances européennes pour imposer à la Chine le respect du droit des gens. Les Etats-Unis se trouvent dès lors chargés de possessions au dehors de la métropole (l'Angleterre en connaît les avantages, mais aussi les cruels inconvénients) ; et ils sont engagés dans des relations plus étroites et plus fréquentes avec les puissances étrangères, et par conséquent dans les difficultés diplomatiques. Or, lorsqu'un pays se trouve engagé dans des difficultés de cette espèce, c'est vers l'exécutif que se tournent les yeux de la nation et du monde. L'exécutif grandit ; l'attention du pays et de l'étranger élève son prestige, accroît son autorité, et si on se trouve dans un régime de *gouvernement présidentiel*, le Président devient alors, à proprement parler, le *leader* du pays.

On l'a bien vu pour le président Mac-Kinley. Ses discours, ses messages, ses proclamations ont été lus et commentés dans tout l'univers, et c'est vraiment lui qui dirige en personne la politique

étrangère. Il adresse en personne une proclamation aux Philippines (1) ; il a sur ces Philippines des vues personnelles (protectorat et non annexion) que le sénateur Foraker se charge d'exposer au Sénat (2). Ses ennemis politiques trouvent d'ailleurs qu'il tend à prendre une place trop considérable, et M. Johnson se fait, au Sénat, leur porte-parole : « Le président Mac-Kinley s'est arrogé le droit de parler au nom de 70 millions d'individus ; mais l'opinion publique l'abandonnera (3). » Il adresse personnellement des instructions au général Otis (4). Il dirige effectivement les négociations relatives aux Philippines ; il fait une tournée dans plusieurs Etats de l'Union pour prendre contact avec le peuple : il acquiert alors la conviction que l'annexion des Philippines est populaire, et il la demande alors qu'il avait commencé par demander seulement Luçon (5). La veille de la ratification du traité de paix avec l'Espagne, Mac-Kinley confère avec deux sénateurs, membres du comité des affaires étrangères : il les autorise à déclarer qu'il n'accepte aucune résolution ou amendement déterminant la conduite ultérieure du gouvernement au sujet des Philippines (6).

Les opérations militaires contre l'Espagne ont

(1) *Le Temps*, 12 janvier 1899.

(2) *Idem*, 17 janvier 1899.

(3) *Idem*, 27 janvier 1899.

(4) *Idem*, 28 janvier 1899.

(5) *Idem*, 1^{er} février 1899.

(6) *Idem*, 6 février 1899.

été heureuses ; mais malgré son titre constitutionnel de commandant en chef des armées de terre et de mer, ce sont ceux des subordonnés du Président qui ont effectivement dirigé les opérations qui se sont réservé toute la gloire. Seulement un intendant ne pouvait pas affamer un régiment, un fournisseur ne pouvait pas livrer de vivres avariés, un médecin ne pouvait pas oublier des précautions sanitaires, sans que tout le monde ne s'en prît au président Mac-Kinley en personne ; si bien que, malgré les résultats heureux de la guerre, elle aurait bien pu tourner contre le président Mac-Kinley (1).

Or, si on s'en prenait à lui des fautes commises, c'est qu'on admettait qu'il avait l'autorité nécessaire pour les empêcher, et s'il ne l'avait pas, ces reproches tendaient à la lui faire prendre. La responsabilité suppose l'autorité ou l'engendre.

La guerre hispano-américaine entraîne d'ailleurs un autre fait qui montre bien la différence entre un chef d'Etat parlementaire et le président de la Confédération américaine. M. Alger, secrétaire à la guerre, avait soulevé autour de son nom une impopularité sans égale. Il a réuni tous les suffrages contre lui. Les généraux firent des déclarations qui étaient de véritables actes d'indiscipline. Il fut accusé au sein même du Congrès d'incompétence, de corruption, d'intrigues politiques, d'inex-

(1) Il eut toutes les peines du monde, malgré les avantages moraux et matériels de la situation, à trouver un ambassadeur pour Londres. *Le Temps*, 29 septembre 1898.

cusable inaction dans l'organisation de la campagne (1). L'« Algérisme » était devenu un terme de reproche, une insulte : on reprochait à Alger d'avoir trempé dans un scandale de fourniture de conserves aux troupes, le scandale « du bœuf embaumé ». Malgré cette mésestime générale du peuple et du Congrès contre Alger, le président s'obstinait à le conserver, comme c'était son droit. Ce que toutes les manifestations du Congrès avaient été impuissantes à faire, un simple dissentiment personnel avec le Président l'accomplit. Alger se présenta pour un siège de sénateur dans le Michigan, contre M. Mac Millan, ami personnel du Président : le Président remplaça immédiatement Alger par M. Elihu Root, ami du fameux *boss* républicain new-yorkais, le sénateur Platt (mars 1899).

On pourrait ainsi multiplier les exemples qui montreraient que les Etats-Unis demeurent le type du *gouvernement présidentiel*. L'avènement du parti républicain paraît même devoir encore accentuer ce type. Abstraction faite des divergences dans les opinions économiques (2), on connaît

(2) Il avait d'ailleurs un passé militaire déplorable ; colonel pendant la guerre civile, il était resté en arrière sous prétexte d'indisposition, avait refusé de rejoindre son corps, et était allé à New-York où il avait réussi à se faire nommer membre d'une Cour martiale.

(2) Les républicains sont monométallistes, les démocrates bimétallistes ; les républicains protectionnistes, les démocrates libre-échangistes ; les républicains ont pour eux les grands industriels, les faiseurs de *pools* et de *trusts* ; les démocrates ont la grande masse des consommateurs asservis par les républi-

par quelles idées fondamentales, en matière politique, se séparent les deux grands partis des Etats-Unis : les républicains et les démocrates. L'idéal démocratique reste celui des fondateurs de la République américaine qui voulaient établir un gouvernement différent des gouvernements centralisés et monarchistes de la vieille Europe : l'autorité centrale réduite à son minimum, l'indépendance individuelle exaltée à son maximum : l'Etat n'a d'autres pouvoirs que ceux qui lui sont expressément conférés par la Constitution. L'individu jouit de toutes les libertés sans autres limites que celles qui sont formellement tracées par les lois. Le parti républicain, au contraire, est centralisateur ; il est pour l'augmentation du pouvoir et pour la réduction de la liberté politique et économique des Etats et des individus. En plus, les républicains sont *impérialistes*. L'impérialisme — locution empruntée par les Etats-Unis à la terminologie politique de l'Angleterre — signifie, dans l'espèce, conquête des colonies espagnoles, diplomatie active sur tous les points du monde, marine puissante pour lui donner de l'autorité. Dans sa tournée électorale, dans l'Ouest, le président McKinley a prononcé des discours enthousiastes en faveur de cette politique : elle ne peut qu'accroître le rôle extérieur et par conséquent le prestige et la puissance intérieure du Président ; la politique impérialiste peut être une ère

cains à des taxes énormes pour le plus grand bien de ces grands industriels.

nouvelle pour le *gouvernement présidentiel* (1).

(1) Les démocrates ont pendant longtemps occupé le pouvoir : sur 112 ans de régime présidentiel, depuis l'entrée en fonctions de Georges Washington, en 1789, ils peuvent en mettre plus de la moitié à leur actif. Le pays a eu de longues années de bien-être sous les divers gouvernements démocratiques jusqu'en 1861. — C'est vers 1857, qu'apparaît un nouveau parti, le parti républicain. Il se donnait comme mission l'affranchissement des nègres. C'était la lutte du travail libre, à larges salaires, contre le travail servile, à bas prix, du Midi ; lutte ouvrière qui s'est poursuivie, depuis, contre le prolétariat à bon marché de l'Europe, surtout de l'Italie. — Le Nord triompha du Midi. Les républicains s'installèrent au pouvoir, avec Lincoln, en 1861, et s'y sont maintenus depuis, sauf de 1884 à 1889 et de 1889 à 1893, où, grâce à une admirable discipline, les démocrates ont réussi à envoyer M. Cleveland à la Maison Blanche. Les républicains avaient fait la guerre de sécession ; ils eurent donc une clientèle militaire énorme : il y a actuellement plus de retraités qu'il n'y a jamais eu de soldats sous les drapeaux. Ils établirent dès lors des impôts qui, sans toucher directement aux individus, donnèrent d'immenses rendements : taxes énormes sur les marchandises étrangères, etc. Expéditions militaires, grands budgets, grandes dépenses, etc., tout cela n'effraye pas les républicains.

LES RAPPORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF ET DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS LA CONSTITUTION DU 5 FRUCTIDOR AN III

A. — ÉTAT DES ESPRITS DES RÉDACTEURS DE LA CONSTITUTION DE L'AN III

La Constitution de l'an III est un acte de courage de la part des membres de la Convention. Cette grande Assemblée n'a pas craint de revenir sur ses erreurs, elle s'est laissé éclairer par les leçons de l'expérience (1). La Convention change de maître, elle quitte Rousseau pour suivre Montesquieu. Aussi la Constitution qu'elle

(1) « Il est temps, disait le rapporteur Boissy d'Anglas, de mettre à profit les erreurs de l'Assemblée constituante, les écarts de l'Assemblée législative, les forfaits de la tyrannie décémvirale, les malheurs de la Convention, les horreurs de la guerre civile. C'est en méditant sur le tableau rapide des causes de la Révolution, des progrès de l'esprit public, de la succession orageuse des opinions et des événements ; c'est en vous rappelant les points d'où vous êtes partis, les chemins où vous avez été entraînés, la position dans laquelle vous êtes, que vous pourrez vous-même assigner le terme où vous voulez arriver... La Convention doit se garantir, avec courage, des principes illusoires d'une démocratie absolue et d'une égalité sans limites qui sont incontestablement les écueils les plus redoutables pour la véritable liberté. »

établit est complètement différente de celle qu'elle avait votée en 1793.

Ce changement d'esprit de la Convention se marque par ce fait que, quoique sortie des violences de la *terreur*, elle laisse à l'écart Sieyès qui avait été le grand théoricien de la Révolution commençante : renfermé dans sa tour d'ivoire, il avait continué à édifier des systèmes sans se laisser instruire par les événements, satisfait, comme il le disait lui-même, d'avoir pu vivre en les traversant. Ces événements avaient montré à la Convention que ce n'est pas seulement de l'autorité royale que peut venir la tyrannie : la démocratie absolue est aussi redoutable que la monarchie absolue. Aussi cherche-t-elle à prévenir le despotisme d'où qu'il vienne. Pour cela, elle voulait introduire partout le plus grand esprit de modération (1). Il importait d'éviter la tyrannie directe du peuple, et aussi la tyrannie de ses représentants. La Révolution avait admis trop facilement l'ingérence du peuple dans les affaires publiques. La formule nouvelle avait été donnée par Lanjuinais : « Il faut que l'aveugle soit conduit par celui qui a des yeux. » Non seulement la Constitution de l'an III proscriit la participation directe du

(1) On peut rattacher à cette tendance le rôle important que jouait dans la Constitution les considérations d'âge et de famille. On est électeur primaire à 21 ans, électeur secondaire à 25 ; à 30 ans on peut être juge ou membre des Cinq-Cents ; à 40 ans on peut faire partie du conseil des Anciens ou du Directoire ; mais en outre pour faire partie du conseil des Anciens, il faut être marié ou veuf. Art. 83.

corps électoral dans le gouvernement, mais encore elle espace et atténue son action indirecte par l'élection. Tout d'abord, en effet, la Convention s'est départie de l'esprit de méfiance envers les détenteurs du pouvoir en étendant la durée des diverses fonctions (1). En outre le peuple ne peut pas, à des périodes déterminées, amener par l'élection un changement complet dans la politique du gouvernement ; la Constitution de l'an III établit en effet le principe du renouvellement partiel (2). Il ne faut pas davantage que le despotisme vienne des représentants du peuple. « Il ne peut y avoir de Constitution stable là où il n'existe dans le Corps législatif qu'une seule Assemblée, car s'il ne peut y avoir de stabilité dans les résolutions, il n'y en aura pas dans la Constitution qui leur servira de base. Comme il n'y aura pas de lois fixes, il n'y aura pas d'habitudes politiques, il n'y aura point de caractère national, et alors rien ne défendra plus la Constitution (3). » Il fallait donc éviter la tyrannie législative : deux procédés s'offrirent à la Convention : 1° l'établissement d'un corps supérieur et indépendant, gardien et magistrature de la Constitution, qui arrêterait tous les pouvoirs dans leurs tentatives d'usurpation : c'était la *jurie constitutionnaire* de Sieyès ; la Con-

(1) Les députés sont élus pour trois ans ; en 1793, ils n'étaient élus que pour un an.

(2) Le pouvoir législatif est chaque année renouvelé par tiers, le Directoire et le tribunal de cassation par cinquième.

(3) Boissy d'Anglas, Rapport sur le projet de constitution. *Moniteur* du 13 Messidor.

vention ne s'y arrête pas. Car on pouvait craindre de ce corps des tentatives de tyrannie, et qui les arrêterait. *Custodem quis custodiet?* — 2° Le second procédé était de diviser le pouvoir législatif pour l'affaiblir : la Constitution de l'an III établit deux Chambres : le conseil des Cinq-Cents et le conseil des Anciens.

La difficulté la plus grave était dans l'organisation du pouvoir exécutif : il fallait le rendre indépendant du pouvoir législatif, et cependant, il fallait éviter aussi qu'il devînt tyrannique ; la Convention restait dans la tradition révolutionnaire, en manifestant sa méfiance pour le pouvoir exécutif : « On a beau objecter pour dissiper mes inquiétudes, disait Thibaudeau, que ce n'est point ici un pouvoir exécutif royal, je réponds que, de quelque façon qu'il soit organisé, je dois craindre les usurpations de sa part (1).

La Convention essaya de concilier ces deux tendances : le pouvoir exécutif fut affaibli par son mode de nomination, par sa division en cinq membres ; par contre, la Convention voulut le fortifier en lui donnant des attributions considérables et en le rendant absolument indépendant du pouvoir législatif comme le pouvoir législatif était indépendant de lui. C'était donc l'isolement absolu des pouvoirs. La Constitution de l'an III est de toutes les Constitutions républicaines celle qui s'éloigne le plus du régime parlementaire. « Tous les Américains, disait La Reveillère Lépaux, con-

(1) *Moniteur* du 2 Thermidor, an III.

sidèrent le projet des Onze comme bien supérieur à la Constitution américaine, et ce qu'ils y trouvent de mieux est précisément que les pouvoirs y sont divisés sans qu'ils puissent se combattre et se confondre comme dans la Constitution des Etats-Unis (1). » Les rédacteurs de la Constitution n'essayèrent donc pas de résoudre les conflits possibles : ils pensaient que, les pouvoirs n'étant pas en contact, ne pouvaient être en conflit.

Voyons, d'abord, comment ils organisèrent les rapports ou plutôt l'isolement des pouvoirs ; nous verrons ensuite les résultats que leur système a donnés dans la pratique.

B. — LA CONSTITUTION ÉCRITE

Le but des constituants de l'an III était donc d'établir l'équilibre entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. On n'était plus au temps où, pour enlever au pouvoir exécutif les moyens de nuire, on ne lui laissait pas les moyens d'agir. « Dans les premières années de la Révolution, disait Daunou, tous ceux qui avaient, en France, le sentiment de la liberté et l'instinct de la République ont dû réunir leurs efforts pour énerver la puissance exécutive alors confiée à un tyran héréditaire..... Mais aujourd'hui qu'il ne peut être question ni d'un roi, ni d'un prétendant, ni d'un

(1) *Moniteur* du 5 Thermidor.

chef, vous ne pourriez, sans le plus grand péril, apporter dans la Constitution du gouvernement républicain, l'esprit qui vous animait en 1790, lorsqu'il s'agissait de désorganiser véritablement le pouvoir royal (1). »

Il y avait plusieurs moyens de fortifier un pouvoir : 1^o par son origine ; 2^o par ses attributions ; 3^o par l'indépendance avec laquelle il exerce ses attributions.

Pour rendre le pouvoir exécutif puissant, il faut d'abord le faire élire par le peuple : pour que le pouvoir exécutif soit en état de faire équilibre au pouvoir législatif élu, il faut qu'il soit lui-même élu. Autrement, le pouvoir qui aura son origine dans le peuple absorbera nécessairement l'autre. C'était ce qu'exposait Eschassériaux (2). A cela, Mailhé répondait que le pouvoir exécutif est, de sa nature, entreprenant, que de lui viennent les atteintes les plus nombreuses à la liberté, et que, d'ailleurs, la force que lui donnerait l'élection directe par le peuple serait infiniment plus grande que celle qu'en reçoit le pouvoir législatif : l'énergie populaire s'éparpille et s'affaiblit sur des centaines de législateurs ; elle se concentre et se fortifie sur les Cinq Directeurs.

On essaya de concilier le besoin de fortifier le pouvoir exécutif avec la nécessité d'éviter le despotisme : on proposa donc de faire élire les directeurs par le corps législatif sur une liste présentée

(1) *Moniteur* du 3 Thermidor.

(2) *Moniteur* du 2 Thermidor.

par les Assemblées primaires. Mais il était trop évident que les désirs exprimés par le corps électoral seraient des ordres ; ce système équivalait à l'élection directe.

La Convention s'arrêta au système proposé par Thibaudeau : les directeurs seraient élus par le conseil des Anciens sur une liste décuple, présentée par le conseil des Cinq-Cents. Ces directeurs seraient élus pour une période fixe et, par conséquent, dans les idées de la Convention, jouiraient d'une certaine indépendance à l'égard des Assemblées.

En réalité, le pouvoir exécutif, divisé entre cinq membres qui ne pouvaient pas choisir de président et élu par les Assemblées, était faible par son origine et sa constitution.

Aussi, la Convention essaya-t-elle de le fortifier en lui donnant d'importantes attributions. L'article 144 de la Constitution accorde au Directoire le droit de disposer de la force armée, sans apporter à ce droit aucune restriction ; l'article 143 lui accorde le droit d'arrestation provisoire sur tout individu soupçonné de conspiration ; il nomme le receveur départemental des contributions directes, auparavant nommé par l'administration départementale (art. 53) ; il nomme les généraux en chef et, en vertu d'une loi du 3 brumaire an IV, il nomme les généraux de division et de brigade, et un tiers des titulaires des grades au-dessous ; un autre tiers avançait à l'ancienneté, et l'autre tiers par l'élection des égaux en grade. — Il peut conclure des traités secrets pourvu qu'ils ne soient

pas en contradiction avec les traités patents et ne contiennent pas aliénation du territoire national (art. 330). Mais surtout à la différence du roi, dans la Constitution de 1791, il a des agents qu'il nomme et peut révoquer. Comme le roi de 1791, il nomme un commissaire près de chaque tribunal (ce commissaire n'ayant aucun droit de réquisition), mais, en outre, il nomme un commissaire près de chaque administration départementale ou municipale : ce commissaire est chargé de surveiller et de requérir l'application de la loi. Le commissaire du Directoire près de l'administration départementale n'est pas un préfet, mais il marque une étape vers cette institution. Le Directeur avait, en outre, le droit de confirmer les administrations locales, de les suspendre, d'annuler leurs actes. Cette centralisation donnait aux directeurs une autorité considérable.

Ces attributions seraient vaines, si le Directoire les exerçait sans responsabilité ; dès lors le pouvoir exécutif n'aurait qu'un titre nominal, il serait seulement le propriétaire virtuel des attributions que la Constitution le charge d'exercer. Il ne pourrait pas, par suite, choisir librement les agents chargés de les remplir : ces agents dépendraient de l'Assemblée populaire. Or, la Constitution déclare le Directoire responsable : il en résulte qu'il nomme et révoque à son gré les ministres avec lesquels il gouverne. La Convention rejetait complètement le régime conventionnel, elle n'admettait même pas le régime parlementaire : il ne fallait pas que les Conseils aient la moindre influence sur la nomi-

nation et la révocation des ministres : « Le contraire, disait Thibaudeau, serait donner au corps législatif le droit d'arrêter la marche du pouvoir exécutif en attaquant sans cesse les ministres(1). »

L'erreur des constituants de l'an III fut d'établir l'indépendance par l'isolement. La garantie de la liberté c'est le contrôle réciproque des pouvoirs par un concours réciproque ; l'isolement, au contraire, est un danger pour la liberté parce qu'il donne aux divers pouvoirs la tentation d'exercer par la violence l'influence qu'il ne peut pas exercer légalement.

Le pouvoir exécutif est sans action sur le pouvoir législatif ; le pouvoir législatif est sans action sur le pouvoir exécutif.

1° *Le pouvoir exécutif est sans action sur le pouvoir législatif.* — Comme le roi de 1791, le Directoire est privé de l'initiative législative et du droit de dissolution ; comme les ministres de 1791, les directeurs et les ministres de l'an III ne peuvent être pris parmi les membres des deux Conseils ou parmi ceux qui auraient cessé leurs fonctions depuis moins d'un an.

Mais la Constitution de l'an III va encore plus loin dans la voie de l'isolement des pouvoirs : elle refuse au pouvoir exécutif le droit de veto que la Constitution de 1791 donnait au roi ; — tandis que les ministres de 1791 entraient à la Chambre et y parlaient, la Constitution de l'an III refuse ce droit aux directeurs et aux ministres : les ministres

(1) *Moniteur* du 26 Fructidor.

n'ont point séance ni voix consultative (art. 160). « Il ne doit exister, disait Thibaudeau, aucun rapport immédiat entre le corps législatif et les ministres si l'on veut que l'autorité du Directoire ne soit point illusoire et qu'il y ait quelque stabilité dans le gouvernement. » Le Directoire n'adresse aux Chambres que des messages écrits (art. 163).

2° *Le pouvoir législatif est sans action sur le pouvoir exécutif.* — Réciproquement les Chambres n'ont pas le droit d'appeler les ministres ni de les interpellier (art. 160). Elles ne peuvent déclarer que les directeurs ou les ministres ont perdu la confiance de la nation. Cependant les Chambres peuvent demander aux directeurs et aux ministres des comptes et des éclaircissements : mais il n'y est donné qu'une réponse écrite (art. 161). Ce défaut de communications personnelles ou verbales devait créer dans la pratique les plus graves difficultés. Les Chambres peuvent, cependant, mettre les membres du Directoire en accusation ; elles dominent donc le Directoire sans pouvoir contrôler la marche ordinaire de la politique.

On voit, ainsi, d'après ce simple exposé, que, de toutes les Constitutions françaises, celle de l'an III est celle qui s'éloigne le plus du régime parlementaire.

C'est donc théoriquement le Directoire qui a seul la direction de la politique générale du gouvernement, aussi les ministres ne sont-ils point solidaires et ne forment-ils pas de conseil. C'est le Directoire lui-même qui est le conseil du gouvernement, et les ministres ne sont que ses agents

exclusivement chargés de la direction de leur département.

Il y eut cependant à la Convention des hommes qui reprirent, sous une autre forme, la thèse si juste de Locke : pour que la séparation des pouvoirs soit assurée, il faut que le pouvoir exécutif ait une part dans la confection de la loi ; si on refuse au gouvernement le droit d'initiative et de veto, c'est-à-dire tout rôle dans le travail législatif, on lui enlève en même temps toute indépendance à l'égard du pouvoir législatif.

Garran montrait à son tour que cet isolement des pouvoirs amenait nécessairement des conflits entre eux. « L'indépendance et la rivalité des pouvoirs ne doivent pas toujours aller jusqu'à leur opposition perpétuelle. Il en est de ce principe comme de toutes les institutions, même les plus sages : il n'a point d'existence absolue. Il a été établi pour servir de sauvegarde à la liberté. Il manquera son but si on lui donne une extension telle que les factions et l'anarchie y trouvent un point de ralliement. »

La Constitution ne s'était pas préoccupée d'assurer une solution pacifique des conflits ; mais elle avait comme organisé le conflit : c'était, en effet, une précaution élémentaire à prendre que de faciliter l'entente des pouvoirs en les faisant sortir d'un même mouvement d'opinion ; or la Constitution décidait que les conseils se renouvelleraient par tiers ; tandis que les directeurs se renouvelleraient seulement par 1/3. Ce n'était pas diviser les pouvoirs, c'était les opposer.

La Constitution ne réservait pas de terrain d'entente entre les pouvoirs, parce qu'elle pensait que les pouvoirs n'auraient pas de conflits, n'ayant pas de contact. Nous allons voir jusqu'à quel point elle avait tort.

C. — LA CONSTITUTION APPLIQUÉE

La Constitution de l'an III semblait commencer sous les auspices les plus favorables. Le pays était fatigué de la Révolution ; la Constitution de l'an III de laquelle les thermidoriens, instruits par six ans d'expérience, avaient enlevé tout excès démocratique, devait donc apparaître à la nation comme le port après la tempête.

Il ne faut pas cependant attribuer aux seuls vices intimes de la Constitution les accidents, les coups d'Etat qui marquèrent son fonctionnement. Il faut tenir compte aussi de circonstances très graves et que l'on peut résumer ainsi :

1° Les premières élections ne furent pas libres (1) ;

2° Cette Constitution républicaine fut appliquée dans un pays où les convictions républicaines n'étaient pas encore enracinées (2) ;

(1) La Convention avait décidé en effet que les deux tiers de ses membres devaient être réélus.

(2) Sans la précaution prise par la Convention de faire réélire forcément les deux tiers de ses membres, l'élection générale des deux tiers, en octobre 1795, aurait mis la République en péril. Deux ans après, en octobre 1797, l'élection générale

3° La Constitution ne fut pas appliquée avec l'esprit dans lequel elle avait été faite (1) ;

4° Les hommes qui présidaient à ce moment à la direction des affaires publiques n'avaient pas les qualités nécessaires à des hommes de gouvernement (2).

On sortait à ce moment de l'époque la plus tourmentée de notre histoire. Ceux qui avaient souffert du despotisme révolutionnaire avaient soif de vengeance ; ceux qui en avaient été les auteurs ou les complices devaient s'attacher furieusement au gouvernement, non pas seulement par amour du pouvoir, mais par crainte de représailles. Et il faut bien reconnaître que, au milieu de cette lutte violente de passions et d'intérêts, la meilleure Constitution aurait été impuissante.

De l'an III à l'an V, les divers organes constitutionnels s'entendirent pour continuer l'œuvre de la Révolution. Ils admirèrent de concert l'em-

rale d'un nouveau tiers envoya aux Chambres une majorité antirépublicaine.

(1) Dans l'esprit des constituants on devait gouverner avec le pays ; mais le pays avait assez de la Révolution et de son esprit ; et les gouvernants, grâce aux deux tiers réélus de la Convention, résolurent de mettre la Révolution au-dessus des vœux du pays ; les directeurs furent exclusivement choisis parmi les régicides : Rewbell, Barras, Larevellière, Carnot, Letourneur.

(2) Voir le réquisitoire qu'est « l'Histoire du Directoire » de M. Ludovic Sciout. Parmi les directeurs, Rewbell et surtout Barras, ambitieux médiocre n'étaient pas au-dessus de tout soupçon. Letourneur et Larevellière Lépeaux, manquaient d'énergie, et Carnot était trop orgueilleux et inflexible pour avoir une influence.

prunt forcé ; l'application de la loi du 9 floréal, an III, sur l'attribution à la nation des successions des émigrés ; l'interdiction, à la suite de la conspiration de Babœuf, du département de la Seine, aux conventionnels non réélus, aux fonctionnaires publics sans emploi ; aux militaires destitués ; la concession au Directoire du droit de pratiquer des visites domiciliaires ; la confirmation de la loi du 3 brumaire excluant les parents d'émigrés et de prêtres réfractaires, de toutes les fonctions publiques. Les pouvoirs s'accordèrent donc au début, non point pour gouverner dans l'intérêt de tous, mais pour maintenir un parti au pouvoir par des atteintes sans nombre contre la propriété et contre la liberté (1) (2).

Toutefois certain dissentiment entre les Conseils et le Directoire s'était manifesté dès le début par les choix qu'ils avaient faits pour leurs bureaux ou leurs agents. Le Directoire avait choisi un président Larevellière Lépaux, et avait appelé au

(1) On est étonné de voir Carnot interdire aux employés du gouvernement d'employer le mot « Monsieur ». « Que ceux qui veulent *monsieuriser* rentrent dans les coteries qui admettent ce langage, mais ces *Messieurs* doivent renoncer à être employés de la République. »

(2) Nous citons ces divers exemples parce qu'ils montrent bien l'esprit général des organes constitutionnels sur cette question fondamentale à ce moment : Que ferait-on des lois révolutionnaires ? Mais que l'on ne nous accuse pas d'injustice à l'égard des premières Assemblées du Directoire qui travaillèrent, avec un calme dont on s'était déshabitué, à remettre l'ordre dans les finances, à retirer de la circulation les assignats, à réparer les voies de communication, à rétablir la discipline militaire, à combattre l'anarchie sous toutes ses formes.

ministère de la justice Merlin (de Douai), célèbre par son rapport sur la loi des suspects ; au contraire, les Conseils avaient appelé à la présidence des hommes connus par leur modération : Baudin (des Ardennes) et Daunou. On ne devait pas tarder à voir des preuves plus grandes encore de ces divergences.

Assez rapidement, le Directoire prit les devants dans la voie révolutionnaire, et les Conseils estimèrent qu'il allait trop loin. De ce dissentiment fondamental naquirent des mesquines tracasseries, des calomnies continuelles qui contribuèrent gravement à aigrir les rapports. Le Directoire se plaignit d'être obligé de faire exécuter des lois différentes qui donnaient à sa politique une apparence de diversité, d'absence d'esprit de suite ; les Conseils se plaignirent de la politique violente du Directoire et déplorèrent leur impuissance à la modérer. Le Directoire manifestait son mécontentement dans des documents publics : il avait dès lors la puissance de ceux qui savent oser. — La Constitution de l'an III n'avait pas fixé de limites à l'omnipotence des Assemblées : le Directoire avait avec lui l'opinion publique lorsqu'il essayait de prendre sa revanche.

Cependant le Directoire avait mécontenté un peu les divers partis : les modérés, en célébrant l'anniversaire du 21 janvier ; les régicides, en mettant en liberté la fille de Louis XVI ; les modérés, en appliquant plus rigoureusement les lois contre les prêtres et les émigrés ; les conventionnels, en frappant de peines sévères ceux qui étaient sus-

pects de provoquer au rétablissement de la Constitution de 1793. Il avait pour lui, il est vrai, l'ordre rétabli et les victoires de Bonaparte qui avaient amené les préliminaires de Léoben (1797). Mais la lutte était plus ardente que jamais : les terroristes essayaient de rallumer les passions de 1793, et, par contre, bien des réactionnaires proscrits rentraient dans la lutte. Tel était l'état du pays au moment des élections.

Le nouveau tiers de l'an IV était nettement opposé à la politique du Directoire; il n'était point partisan de la royauté, mais de la liberté. Toutefois les élections sont marquées par un esprit d'évidente réaction contre les idées de la Convention; le seul titre de conventionnel fut une cause d'échec même pour des hommes modérés : Lanjuinais, qui avait été élu soixante-treize fois en l'an IV, ne le fut pas une seule fois en l'an V ; il en fut de même de Daunou.

La majorité était donc déplacée dans les Conseils; elle ne devait pas l'être dans le Directoire, puisqu'un seul membre sur cinq devait sortir : en outre le sort désigna comme membre sortant celui qui, avec Carnot, représentait l'élément modéré du Directoire, en harmonie avec les Conseils : Letourneur. Il fut remplacé par un homme honnête mais faible, Barthélemy. La majorité restait à Barras, Larevellière, Rewbell.

Les nouveaux élus introduisirent dans les Conseils un grand esprit de modération : sous leur influence, ils supprimèrent ce qu'il y avait de plus violent et de plus odieux dans la législation

révolutionnaire : la loi du 3 brumaire (exclusion des parents d'émigrés des fonctions publiques) fut abrogée; la liberté des cultes fut rétablie; les clubs révolutionnaires qui s'étaient reformés sous le nom de cercles constitutionnels furent fermés; ils enlevèrent au Directoire des droits exorbitants qui lui permettaient d'attenter à la liberté individuelle. De plus, malgré l'isolement des pouvoirs établi par la Constitution, les Conseils se permirent de blâmer le Directoire et surtout ses mesures financières. Les Conseils tendaient à faire triompher les vœux actuels de la nation; le Directoire cherchait à maintenir la pensée de la Convention.

Deux majorités en lutte : l'une décidée à poursuivre avec acharnement tout ce qui restait du gouvernement révolutionnaire, comme hommes et comme actes; l'autre au contraire décidée à maintenir et les actes et les hommes. Dans un régime parlementaire, ce conflit aurait été tranché : les Conseils auraient influé sur le choix des ministres, et le pouvoir exécutif aurait été tenu de conformer sa politique à leur volonté. La proposition fut faite d'ailleurs que le Directoire s'entendit avec la majorité des conseils pour le choix des ministres : Carnot et Barthélemy, les sages, les modérés du Directoire comprirent que l'adjonction à la Constitution du régime parlementaire était le seul moyen de la faire durer. Mais Barras, Larevellière et Rewbell se retranchèrent dans leurs droits, et loin de s'incliner devant le vœu de la majorité des Conseils, ils ren-

voyèrent ceux des ministres qui avaient la majorité dans les conseils. Quelques membres des Cinq-Cents essayèrent en vain de blâmer le ministre de la marine. « Vous ne connaissez, répondait Thibaudeau, aucun ministre. Vous ne connaissez que les agents suprêmes d'exécution, et ces agents composent le Directoire. Voilà celui qu'il faut dénoncer, s'il est coupable. »

Les Conseils n'avaient donc le choix qu'entre deux partis : mettre le gouvernement en accusation ou bien le laisser gouverner contre le vœu de la nation.

D'autre part le Directoire n'ayant pas le droit de dissolution ne pouvait en appeler à la nation. Il en appela à la force : ce fut le premier coup d'Etat du Directoire contre les Conseils, le 18 fructidor an V (1).

L'attentat était grave, dirigé contre la seule autorité que la Révolution avait laissée debout : l'auto-

(1) Ce coup d'Etat eut comme victimes cinquante-trois membres des Conseils, deux directeurs (Carnot et Barthélémy remplacés par Merlin (de Douai) et François (de Neufchâteau) et un ministre qui furent déportés à la Guyane. Cent quatre-vingt-sept représentants furent chassés des Chambres ; les élections de quarante-huit départements furent annulées. — Le Directoire avait appelé Bonaparte ; mais celui-ci crut sentir que son heure n'était pas encore venue ; il envoya Augereau, soldat brutal, qui devait mettre au service du Directoire sa haine de plébéien contre la bourgeoisie et qui d'ailleurs ne risquait pas de s'attribuer la place que Bonaparte se réservait parce qu'il manquait d'intelligence, et qu'il préférerait l'argent aux honneurs. — Le coup d'Etat du 18 Fructidor fut suivi d'un renouvellement de vigueur contre les émigrés, les nobles, la presse, les réunions. Voir Ludovic Sciout, *le Directoire*.

rité du pouvoir législatif. La voie était prête pour un soldat audacieux qui, sans se préoccuper des pouvoirs législatif ou exécutif, prendrait le pouvoir pour lui. Le coup d'Etat avait montré à l'armée sa force et la faiblesse des autorités civiles. Il amena l'abaissement du pouvoir législatif et la tyrannie du pouvoir exécutif (1).

On essayait d'ailleurs de justifier cette tyrannie par les principes : le pouvoir exécutif est établi par la Constitution, donc sa dictature n'est pas inconstitutionnelle ; dans un pays comme l'Angleterre, où le pouvoir exécutif s'acquiert par l'hérédité, il est sans doute nécessaire de permettre aux députés de s'occuper du gouvernement et de l'administration, mais il ne saurait en être de même en France, où le pouvoir exécutif émane du peuple.

Sur ces entrefaites intervinrent les élections de l'an VI. Elles n'étaient pas favorables au Directoire : ayant accusé celles de l'an V d'être royalistes, il dit que celles-ci envoyaient aux conseils des anarchistes. Mais le Directoire ne laissa entrer dans les Conseils que les élus dont il était sûr. Ce qui rend le coup d'Etat du 22 floréal an VI plus attristant, c'est qu'en fructidor les Conseils subirent la violence armée, tandis qu'en floréal, ce furent eux-mêmes qui par faiblesse et par crainte exclurent une quantité de leurs membres régulièrement élus. « Ce que nous vous proposons de

(1) « Nous semblons comme effacés du corps politique, disait Lamarque, et, sans cette tribune nationale où l'on peut encore faire entendre la liberté, il n'y aurait plus de corps législatif. »

faire contre les anarchistes, vous l'avez fait l'an dernier contre les royalistes. N'est-ce pas là un précédent respectable ? »

Les conseils ainsi avilis s'abaissèrent encore davantage devant le Directoire ; ils lui donnèrent un pouvoir presque discrétionnaire contre la liberté individuelle, et contre la liberté de la presse (1).

Cette tyrannie avait lassé la France : les élections de l'an VII furent de nouveau défavorables à l'exécutif ; et celui-ci eut encore contre lui les malheurs militaires (sur le Rhin et en Italie). Aussi les Conseils se décidèrent-ils à envoyer un honnête homme au Directoire, et à nommer une commission chargée d'examiner la conduite du Directoire. La nomination de cette commission n'était pas inconstitutionnelle. Les Conseils avaient en effet le droit de mettre les directeurs en accusation, et par conséquent celui de nommer une commission pour s'éclairer sur leurs actes.

Le principe de la séparation des pouvoirs s'appliquait donc d'une manière absolue pendant que durait le fonctionnement normal de la Constitution. Les Conseils n'avaient aucun moyen de contrôler la marche ordinaire de la politique, ou même d'empêcher certains abus courants dépourvus de caractère criminel. Mais dès que le Directoire devenait tyrannique, il pouvait intervenir, mettre les directeurs en accusation, ou, par la menace de

(1) Droit de pratiquer des visites domiciliaires, de suspendre les journaux pour un an.

la mise en accusation les forcer à démissionner. On est bien loin du régime conventionnel ou même du régime parlementaire où une simple divergence de sentiments politiques légitime le renversement d'un ministère.

Mais il y aurait eu coup d'Etat si les Conseils avaient abusé de leurs pouvoirs pour transformer la responsabilité pénale des directeurs en responsabilité politique ; s'ils avaient abusé de la menace de mise en accusation pour forcer la démission des directeurs coupables seulement de simples divergences d'opinion. Ce coup d'Etat, les conseils l'ont-ils commis ? Ils eurent l'intention évidente d'épurer le Directoire. Merlin et la Réveillère Lepaux, dont ils exigèrent la démission, s'étaient rendus coupables ou complices d'attentats assez nombreux contre la liberté pour qu'une mise en accusation fût suffisamment justifiée. C'est donc à tort, d'après nous, que certains historiens considèrent comme un coup d'Etat la simple expulsion du Directoire de ces deux hommes que les Conseils pouvaient à la fois renverser et punir. En général, les historiens désignent cette exécution sous le nom de coup d'Etat du 30 prairial. Il est peut-être plus vrai de considérer comme un coup d'Etat l'annulation illégale de l'élection de Treilhard qui siégeait depuis plus d'un an au pouvoir exécutif et son remplacement par Gohier.

D'ailleurs la cause de la liberté gagna peu à cette épuration du Directoire, et à ce déplacement de l'autorité du Directoire aux Conseils : ceux-ci

votèrent les odieuses lois des otages et de l'emprunt forcé (1).

..

On a dit, parfois, que ce n'étaient pas les vices de la Constitution de l'an III qui avaient amené Brumaire, le Consulat et l'Empire : on invoque à l'appui de cette idée, ce fait que le coup d'Etat de Brumaire vint d'un soldat audacieux qui ne tenait point de rôle de la Constitution, et qu'on ne saurait dès lors la rendre responsable des attaques qui lui sont venues du dehors.

C'est là un pur sophisme historique : la Constitution de l'an III a préparé Brumaire parce que son fonctionnement défectueux, les coups d'état successifs qui marquèrent sa mise en œuvre avaient fatigué le pays, tout prêt dès lors à sacrifier ses espoirs de liberté à l'assurance du repos. Ces coups d'Etats donnaient un argument à Bonaparte : « La Constitution ! vous l'avez violée au 18 fructidor, au 22 floréal, au 30 prairial. »

En outre, le Directoire a préparé l'Empire, parce qu'il a fait peser sur le pays la plus écrasante servitude, et qu'il n'y a qu'une différence de

(1) En vertu de la loi des otages, pour un fonctionnaire assassiné, quatre otages devaient être déportés, et leurs biens confisqués. — La seconde loi créait un emprunt forcé progressif ; un jury fixait la part de chaque citoyen qui était double pour les ex-nobles, triple pour les ascendants ou descendants d'émigrés.

nom entre le despotisme jacobin et le despotisme impérial.

De ces coups d'Etat et de ce despotisme doit-on rendre la Constitution elle-même responsable ?

Sans doute, il faut tenir compte de l'imperfection, des passions et même de la corruption des hommes qui ont été appelés à la mettre en œuvre. Les textes les meilleurs restent des lettres mortes s'il ne se trouve pas des hommes honnêtes pour les appliquer dans l'esprit qui les a inspirés.

Les textes constitutionnels doivent être faits pour la moyenne des hommes, c'est-à-dire adoptés à des vertus médiocres, à des passions ordinaires. Il ne faut pas que le texte constitutionnel permette à ces passions de dominer, d'amener le conflit, la rupture. On pourrait dire que la Constitution de l'an III organisait le despotisme ; elle préparait le conflit et la rupture. Cela venait de ce qu'elle avait rejeté le régime parlementaire et notamment cette double garantie : une véritable dualité des Chambres, et un moyen de résoudre pacifiquement les conflits entre les pouvoirs.

Il y avait bien deux Chambres, le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens, mais il n'y avait pas véritable dualité des Chambres, parce qu'on n'avait pas assuré à chacune d'elles un esprit différent, par un mode assez différent de recrutement. Il en résultait que les deux Chambres devaient parfaitement s'entendre sur toutes les mesures, que dès lors le gouvernement ne serait plus exercé pour le pays, mais pour un parti ; et

le gouvernement pour un parti, c'est, à proprement parler, le despotisme.

L'exposé sommaire que nous avons présenté de l'histoire de la Constitution de l'an III montre assez qu'elle ne permettait pas la collaboration des deux pouvoirs ; elle devait amener le despotisme de l'un ou de l'autre, le conflit entre eux, les coups d'Etat successifs jusqu'à la violence qui l'emporta.

La Constitution de l'an III ne put vivre parce qu'elle s'était trop éloignée du régime parlementaire, et nous avons vu que les esprits sages et modérés du Directoire, Carnot et Barthélemy, l'avaient bien compris.

LES RAPPORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF
ET DU POUVOIR LÉGISLATIF
DANS LA CONSTITUTION DU 22 FRIMAIRE
AN VIII

Après le coup d'Etat du 18 brumaire an VIII, fut constitué un consulat provisoire de trois membres : Bonaparte, Roger-Ducos, Sieyès. Les deux Conseils furent momentanément remplacés par des commissions de vingt-cinq membres chacune, dont la mission principale était de préparer un projet de Constitution.

Tout le monde s'accordait à reconnaître qu'il fallait demander ce projet à l'ancien rival de Mirabeau, au rival actuel de Bonaparte, à Sieyès, le Sage, le Législateur que l'on considérait comme un Solon ou un Lycurgue. « Le citoyen Sieyès, disait Bonaparte, a toute sa vie profondément médité sur l'organisation des gouvernements ; il a de grandes lumières, et de vastes idées politiques : il n'y a rien de mieux à faire que d'adopter le projet qu'il a conçu. » Ce singulier législateur, « qui n'écrivait pas plus qu'il n'agissait », avait gardé sa Constitution dans sa tête ; « il fallait faire sortir cette Minerve (1). Il confia ses idées à Boulay, de la Meurthe.

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, chap. 1.

Nous ne retiendrons de ce projet d'ensemble que ce qui concerne le pouvoir exécutif. Dans un projet analogue qu'il avait présenté à la Convention en l'an III (1), il confiait le pouvoir exécutif à un collège de 7 membres élus par le peuple. Dans un autre projet confié à Lucien Bonaparte, quelques jours avant le 18 brumaire, il en réduisait le nombre à trois, qu'il appelait les consuls. Dans le plan communiqué à Boulay, de la Meurthe, il y avait, au sommet du gouvernement, un *grand électeur* qui avait une mission unique : désigner les deux agents actifs du pouvoir : le consul de la paix et le consul de la guerre ; à leur tour, les consuls désignaient quatorze ministres. Les ministres étaient « les vrais procureurs du service public ». Ils étaient chefs uniques dans leurs départements et nommaient tous les fonctionnaires qui en dépendaient.

En somme, le moteur initial de tout cet organisme c'était le *grand électeur*. Le grand électeur devait représenter la République ; il recevait un traitement de six millions, habitait un palais somptueux, les Tuileries ou Versailles ; la justice était rendue en son nom, il promulguait les lois, il recevait les ambassadeurs. Il réunissait en lui « l'éclat un peu vain, si l'on veut, de la représentation nationale, l'éclat d'une nation polie, élégante et magnifique ».

Il était élu par le *Collège des Conservateurs* (le

(1) Voir *Seyiès et la Constitution de l'an III*, dans la *Revue de la Société d'histoire de la Révolution française*, 1900, n° 1.

futur Sénat) ; en principe, ses fonctions étaient à vie ; mais le Sénat pouvait les lui enlever en le nommant sénateur : c'était ce qu'on appelait *l'absorption* par le Sénat.

C'était là une tentative de conciliation entre la monarchie et la démocratie ; la monarchie semblait devoir l'emporter, puisque l'élection n'était qu'une dérision ; mais le monarque n'avait pas le dernier mot, puisqu'il pouvait être absorbé par le Sénat. Le dernier mot appartenait à une coterie qui se recrutait elle-même par cooptation : c'était donc l'organisation d'une aristocratie vénitienne.

L'institution du grand électeur souleva un vif étonnement dans les deux commissions. Comment Sieyès avait-il pu songer à organiser une fonction aussi inerte, alors qu'elle devait appartenir au général Bonaparte ? Certains disaient que Sieyès avait organisé une fonction appropriée à son caractère ; d'autres prétendaient que Sieyès voulait faire nommer Bonaparte pour le faire ensuite absorber par le Sénat. Si les commissions furent étonnées, les amis de Bonaparte furent indignés : « Le pays est fatigué des bavards, s'écria Lucien, il faut des hommes d'action. » Bonaparte entra dans une violente colère ; il ne pouvait pas supposer que ce rôle fût réservé à un autre qu'à lui-même. Boulay, de la Meurthe, ami de Sieyès d'un côté, Talleyrand et Rœderer, amis de Bonaparte de l'autre, ménagèrent une entrevue qui n'aboutit qu'à brouiller davantage Sieyès et Bonaparte. Sieyès ne voulait faire de concessions à aucune des circonstances

du moment, et surtout « à la plus importante de ces circonstances, au général Bonaparte. »

Les deux commissions s'aperçurent alors que c'était à elles à faire la Constitution ; elles se mirent au travail, sur le projet de Sieyès. Sieyès, Roger-Ducos assistaient aux séances. Le plan de Sieyès, sur l'organisation du pouvoir législatif, fut accepté sans difficultés ; mais des discussions s'élevèrent au sujet de l'organisation de l'exécutif. Bonaparte accabla de sarcasmes l'institution du grand électeur. Son opinion l'emporta : il devait y avoir trois consuls élus pour dix ans ; le premier seul devait avoir toute l'autorité effective ; les deux autres étaient simples spectateurs du gouvernement.

Le consulat à vie ne date que du 8 mai 1802 (18 floréal, an X), l'Empire du 18 mai 1804, et cependant il est difficile de considérer la Constitution du 22 frimaire an VIII (13 décembre 1799) comme une Constitution républicaine.

La République se définit, par essence, l'action plus ou moins directe du peuple sur les affaires du gouvernement, au moins la prépondérance de l'organe le plus directement ou le plus fréquemment élu. Or, Cabanis a défini ainsi l'esprit de la Constitution de l'an VIII : « Voilà la démocratie purgée de tous ses inconvénients. Il n'y a plus ici de populace à remuer au Forum ou dans les clubs : la classe ignorante n'exerce plus aucune influence ni sur la législature ni sur le gouvernement ; partant, plus de démagogues. Tout se fait *pour* le peuple et au nom du peuple : rien ne se

fait *par* lui, ni sous sa dictée irréfléchie (1). »

L'élection des trois pouvoirs était remplacée par l'élection de trois listes de notables dans lesquels les trois pouvoirs étaient choisis par un corps, qui lui-même ne sortait pas de l'élection, le Sénat. Le Sénat était inamovible, supérieur aux trois pouvoirs, et il se recrutait lui-même par cooptation dans la *notabilité nationale* où il choisissait les législateurs et les juges de Cassation.

La Constitution de l'an VIII confie la puissance exécutive à un premier consul élu pour dix ans par le Sénat, irrévocable et indéfiniment rééligible (art. 20 et 39). Le premier consul a seul l'initiative des lois, à l'exclusion du corps législatif (art. 44); il est chargé de pourvoir à la sûreté intérieure et à la défense extérieure (art. 45); il dirige les recettes et les dépenses suivant un budget arrêté par le législateur (art. 45), il conduit toutes les négociations diplomatiques (art. 49), il nomme et révoque les ministres, les ambassadeurs, tous les officiers de terre et de mer, les administrateurs de département et d'arrondissement, les commissaires près les tribunaux (art. 44), il nomme tous les juges autres que les juges de paix et de cassation, mais sans pouvoir les révoquer (art. 44), il déclare la guerre et conclut tous les traités sous l'approbation du pouvoir législatif (art. 50), il distribue et dirige la force

(1) *Quelques considérations sur l'organisation sociale, en général, et particulièrement sur la nouvelle constitution.*

armée (art. 47), enfin il est irresponsable sauf le cas de trahison (art. 69).

Le premier consul n'était élu que pour dix ans ; mais tout le monde savait que cette limite de dix ans n'était qu'une fiction ; c'était une transition entre le régime précédent et l'Empire. Il y avait deux consuls à côté du premier, mais ils n'avaient d'autres fonctions que de donner leur avis dans certains cas et de le suppléer au besoin (art. 42).

En réalité, la Constitution de l'an VIII était monarchique, et dès 1799, Bonaparte était empereur.

LES RAPPORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF
ET DU POUVOIR LÉGISLATIF DANS
LA CONSTITUTION DU 4 NOVEMBRE 1848

Un examen superficiel et qui porterait seulement sur les textes constitutionnels, permettrait peut-être de s'étonner que, dans une étude consacrée aux Républiques non parlementaires, nous nous occupions de la République de 1848. Et, en effet, les constituants de 1848 ont voulu établir le régime parlementaire ; ils en ont écrit, dans le texte du 4 novembre, les règles principales : responsabilité des ministres, règle du contre-seing pour tous les actes présidentiels, entrée et parole des ministres dans la Chambre, compatibilité entre les fonctions de ministre et celles de représentant. Mais, en même temps, ils adoptaient des principes contraires à ce régime, tels que la responsabilité conjointe du président de la République, et surtout ils donnaient aux pouvoirs publics une organisation qui devait en rendre impossible le fonctionnement normal et régulier.

Comment un essai malheureux de conciliation

entre les résultats d'une logique *a priori* et les données de l'expérience, a abouti à celle solution contradictoire, c'est ce que nous expliquera l'étude rapide de l'état des esprits et des partis au sein de l'Assemblée constituante ; une pareille étude, que les dimensions de notre ouvrage nous obligeront à restreindre au delà de nos désirs, est absolument indispensable pour qui considère le droit constitutionnel non point comme une science abstraite, analogue aux mathématiques, mais comme une science avant tout humaine. Ce sera l'objet de notre premier paragraphe.

Dans un second paragraphe, nous étudierons par quelles institutions les constituants de 1848 prétendirent assurer l'avenir de la République : ce sera comme un essai de la théorie littéraire (pour employer l'expression de Bagehot) de la Constitution. Si nous n'avions pas à craindre de nous donner le rôle facile de prophète du passé, nous pourrions montrer, dans plusieurs de ces dispositions, l'annonce et comme la préparation des événements qui en ont suivi la promulgation.

Quels sont ces événements ? Comment a fonctionné, dans la pratique, cette Constitution dont nous aurons étudié les textes ? Quelle a été la *Constitution vivante* de 1848 ? ce sera l'objet de notre troisième paragraphe. Nous y verrons comment, sous l'action lente, patiente, flegmatique et dissimulée de Louis-Napoléon Bonaparte, le régime parlementaire a, peu à peu, fait place à un véritable gouvernement personnel, à un *gouverne-*

ment présidentiel, comment la fin de cette évolution a été brusquée par le coup d'Etat du 2 décembre qui a établi le pouvoir dictatorial et préparé l'empire.

Dans une conclusion, nous nous demanderons si l'on peut tirer de cette histoire des leçons pour le présent et pour l'avenir.

Il est inutile de dire que nous nous bornerons, dans cette étude de la Constitution de 1848, aux rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif : ce fut un des plus graves problèmes auxquels se heurtèrent les constituants ; ce fut aussi celui qui reçut la solution la plus imparfaite, qui resta pendant, tant que la Constitution fut en vigueur, qui fit l'objet des plus nombreuses demandes de revision, et qui ne fut tranché que le 2 décembre 1851, lorsque l'exécutif supprima le législatif.

§ 1^{er}. — *Etat des esprits et des partis
au sein de l'Assemblée nationale constituante.*

Si l'on ne craignait pas les classements un peu artificiels, on pourrait distinguer deux sortes de Constitutions. Il y a d'abord les belles Constitutions, construites de toutes pièces par des philosophes, comme de superbes édifices, aux parties symétriques et précédées du vestibule solennel des « Déclarations de Droits » : telles se présentent à nous les Constitutions de 1789, de 1793 et de l'an III. Il y a, d'autre part, les Constitutions

où se sent moins la préoccupation de la symétrie et de la majesté, de l'ordonnance logique des parties, que le souci de l'adaptation aux traditions du pays, aux besoins et au caractère des habitants. Ce sont, au premier chef, l'Angleterre et la Suisse, dont les Constitutions se sont formées à la longue et comme par les alluvions incessantes de l'histoire ; ce sont, à un moindre degré, il est vrai, la Constitution des Etats-Unis et la Constitution française de 1875. Il est impossible de ranger, dans l'une de ces deux catégories, la Constitution de 1848 : c'est que, si elle a été faite surtout par des théoriciens, des praticiens aussi y ont collaboré et tous y ont laissé leur empreinte.

Après l'échauffourée du 15 mai, l'Assemblée nationale, voulant se consacrer tout entière à la politique quotidienne qui devenait tous les jours plus orageuse et plus menaçante, chargea une commission de préparer la Constitution, pour l'élaboration de laquelle elle avait été élue par le pays.

La croyance générale était, à cette époque, que rien n'est plus facile à faire qu'une Constitution ; le droit constitutionnel apparaissait alors comme un ensemble de vieilles formules qu'il suffisait de dégager et d'assembler tant bien que mal : « Une Constitution, disait Lamartine, c'est la moindre des choses ; demandez un projet à Lamennais et à Béranger, et vous l'aurez dans deux ou trois jours. » Il n'en est pas moins vrai que l'Assemblée mit dans son comité de Constitution des hommes distingués pour la plupart, et quelques-uns, supérieurs.

Ce fut d'abord Lamennais. On le considérait beaucoup comme le Sieyès de 1848. Etranger aux thèses et aux discussions de droit public, habitué aux grandes vues historiques et morales plutôt qu'aux applications pratiques et journalières de la politique, la Constitution « qu'il portait dans sa tête » avait peu de chances d'être réalisable : il la présenta au comité, puis, devant la tiédeur, la retira, et comme il avait « un orgueil à marcher sur la tête de Dieu », il donna sa démission.

Victor Considérant, socialiste rêveur, et Corbon, ouvrier, dont la nomination comme celle de Lamennais constituait un gage aux partis avancés, eurent peu d'influence dans le comité. Ce furent les modérés qui dirigèrent.

Parmi ces modérés, il y eut d'abord des républicains. A. Marrast, un de ces hommes politiques qui rappellent ceux qui triomphèrent après Thermidor ; Martin (de Strasbourg), Vaulabelle, Dornès, Pagès (de l'Ariège) et puis des représentants de l'ancienne gauche dynastique : Odilon Barrot, Tocqueville, le penseur précis, tout pénétré des idées d'Amérique qu'il avait découvertes à la France ; Vivien, jurisconsulte distingué, Gustave de Beaumont, Cormenin, l'un des pères du droit administratif, qui sous le pseudonyme de Timon avait criblé de pamphlets le gouvernement de la Monarchie de juillet ; tous d'ailleurs absolument pénétrés des traditions du parlementarisme.

La commission mena rapidement ses travaux, sans d'ailleurs beaucoup approfondir ; la discussion commencée le 22 mai fut achevée vers le mi-

lieu du mois de juin ; une deuxième commission est nommée qui se compose de membres de la première auxquels on adjoint quelques membres de nuance conservatrice plus accentuée : Thiers, Berryer, de Parieu, de Mauraune.

Le rapport est fait par Marrast devant une assemblée dont les sentiments sont changés : les émeutes de juin, l'envahissement de la salle des séances par les insurgés, le bouleversement de Paris pendant quatre jours avaient amené un fort mouvement de réaction. Si l'Assemblée voulait encore la République, elle la voulait sans l'esprit républicain. Elle le prouva en rejetant d'abord le principe du droit au travail, et surtout en repoussant les réformes proposées par le ministre de la guerre, Lamoricière, établissant le service militaire de deux ans et abolissant le remplacement. Si l'on considère que les lois militaires sont avant tout des lois sociales, devant s'inspirer des principes d'égalité et de justice qui sont la règle de toute démocratie, on doit reconnaître que ce vote marquait bien que la République n'existait encore que de nom.

La discussion porta principalement sur l'organisation du pouvoir législatif et sur celle du pouvoir exécutif : alors apparut avec une netteté brutale, cet esprit métaphysique, de logique absolue et simpliste, qui a produit tant de désastres en matière constitutionnelle.

Lorsqu'il s'agit d'organiser le pouvoir législatif, ce fut le principe métaphysique de l'unité qui triompha : « La nation étant une, sa représenta-

tion doit être une, également. » Cette sophistique révolutionnaire l'emporta sur les conceptions de la vraie politique républicaine ; la raison et l'expérience ne purent rien contre le préjugé. Une forte minorité eut beau démontrer qu'on établissait la dictature de l'Assemblée unique, Lamartine l'accepta : c'était pour lui une dictature nécessaire du moins temporairement.

Mais, puisqu'on établissait sciemment la dictature du pouvoir législatif, au moins devait-on éviter d'établir en opposition un pouvoir exécutif indépendant et nécessairement rival. Ce fut un représentant de l'ancienne monarchie parlementaire, Molé, qui dut avertir les républicains du danger que faisaient courir à la République des pouvoirs ainsi organisés. « En présence de cette Assemblée omnipotente, le pouvoir exécutif restera frappé de stupeur, ou sera tenté de l'envahir. Soyez-en bien sûrs, jamais il ne pourra exister avec elle. »

Dans la logique de l'unité de Chambre et pour éviter de graves conflits, il était nécessaire de rendre le pouvoir exécutif absolument dépendant de l'Assemblée ; c'est là l'esprit du fameux amendement Grévy, ainsi conçu : « L'Assemblée nationale délègue le pouvoir exécutif à un président du conseil des ministres, toujours révocable. » L'amendement, auquel M. Grévy dut sa fortune, fait honneur à sa sagesse politique et à son bon sens, mais nullement à son imagination : il était pris, en effet, dans la réalité : le système qu'il proposait d'établir définitivement était celui en

vertu duquel Cavaignac se trouvait alors à la tête de la République ; il annonça, en termes élevés et d'une clairvoyante fermeté, le danger qui menaçait la République, si l'on adoptait un autre système. « Etes-vous bien sûrs qu'un ambitieux élevé au trône de la présidence ne soit pas tenté de s'y perpétuer ? Et si cet ambitieux est le rejeton d'une de ces familles qui ont régné sur la France, s'il n'a jamais renoncé expressément à ce qu'il appelle ses droits, si le commerce languit, si le peuple souffre, s'il est dans un de ces moments de crise où la misère et la déception le livrent à ceux qui masquent, sous des promesses, leurs projets contre sa liberté, répondez-vous que cet ambitieux ne parviendra pas à renverser la République. »

Comment un si noble et si beau langage ne fut-il pas écouté, alors, qu'en somme, il ne faisait que recommander à l'Assemblée le maintien d'une solution qu'elle avait adoptée et éprouvée ? Ce fut encore l'esprit métaphysique qui perdit tout ; il fallait faire une Constitution de toutes pièces. On avait établi le suffrage universel : on ne pouvait, sans mutiler le suffrage universel, lui enlever le droit de désigner le titulaire du pouvoir exécutif. Ce fut la thèse que soutint Lamartine dans un de ces discours vides et prestigieux « qui ont, dit M. Spuller, la gloire et le péril de l'éloquence ». « Oui, s'écria-t-il, quand même le peuple choisirait celui que ma pensée mal éclairée, peut-être, redouterait de lui voir choisir, n'importe ! *Alca*

jacta est ! Que Dieu et le peuple prononcent ! Il faut laisser quelque chose à la Providence ! Elle est la lumière de ceux qui, comme nous, ne peuvent pas lire dans les ténèbres de l'avenir. Si le peuple s'abandonne à lui-même, disons le mot des vaincus de Pharsale, et que cette protestation contre l'erreur ou la faiblesse du peuple soit son accusation devant lui-même et notre absolution à nous devant la postérité. »

Le discours de Lamartine était celui d'un poète, non d'un homme d'Etat ; périclisse la nation plutôt qu'un prince ; périclisse la République plutôt que l'harmonie logique du système. Le poète en était encore aux « Harmonies ». La majorité se laissa entraîner, elle était séduite.

Et puis, les hommes les plus éminents de cette Assemblée étaient partisans de l'élection directe par le peuple : tels Thiers et Cavaignac. Et cela parce qu'ils étaient candidats et espéraient ainsi donner plus de prestige à la magistrature qu'ils ambitionnaient. C'était véritablement un aveuglement étrange : car, en dehors des princes, personne n'avait de chance d'arriver à la magistrature suprême, si ce n'est par l'Assemblée : mais avec la bonne volonté, l'esprit métaphysique logique et simpliste, ce qui caractérise cette époque ce fut l'aveuglement.

Anthony Thouret, le petit-fils du grand jurisconsulte de la première Constituante, proposa de décider l'exclusion des princes de la première magistrature de la République. Louis-Napoléon Bonaparte monta alors à la tribune pour se défendre

de vouloir restaurer l'Empire. Sa piètre figure, son accent étranger remuèrent l'Assemblée. A. Thouret reprit la parole : « J'avais cru cet homme dangereux, dit-il, après l'avoir entendu je reviens de mon erreur et je retire mon amendement. » C'est avec un flegme, un sang-froid absolu, sans émotion apparente que Louis-Napoléon accueillit les rires qui, de tous les bancs, accompagnèrent cet affront. Lui seul, en effet, n'était pas aveuglé, il connaissait l'irrésistible mouvement populaire qui allait bientôt le porter au pouvoir ; et c'est du suffrage universel qu'il attendit sa vengeance. Pendant ce temps, les préfets de Cavaignac lui écrivaient chaque jour que son nom sortirait, par acclamations, des urnes populaires ; tout le monde se trompait comme à plaisir. Cavaignac, peut-être parce qu'il espérait un succès personnel, fit avancer le plus possible la date de l'élection présidentielle : elle fut fixée au 10 décembre 1848, avant même que l'Assemblée constituante eût voté les lois organiques. Les chefs de la réaction voyaient la France bien mieux que les républicains. Ils avaient su deviner, dans les manifestations successives de la volonté de la nation, que, sans se prononcer ouvertement contre la République, elle était prête cependant à confier la République à un homme ; et ils comptaient bien que cet homme, surtout s'il était prince, la confisquerait à leur profit. Les républicains ne voyaient pas le pays ; la France allait à Napoléon, et ils ne tinrent pas compte de cet élément, lorsqu'ils firent la Constitution. Pour eux, c'était

du contingent, et ils considéraient la Constitution comme une œuvre d'absolu.

Bonnes volontés sans expérience ; nobles aspirations sans savoir ; activité sans clairvoyance ; esprit métaphysique et simpliste : tels sont les qualités et les défauts des auteurs de la Constituante de 1848.

Elle se sépara le 26 mai 1849 après avoir entendu de la bouche de son président Marrast l'expression des vœux et des inquiétudes du parti républicain. « Voilà, citoyens représentants, dans quel état de perturbation générale nous laissons le monde ; à l'extérieur, des principes ennemis qui ne se menacent pas seulement, mais déjà se mesurent ; au dedans, deux partis hostiles qui se calomnient mutuellement comme à la veille des grandes luttes. A ceux-ci, du moins, vous léguez encore mieux que votre exemple, vous léguez une Constitution qui doit désormais servir à la fois de règle et de bouclier à tous les pouvoirs comme à tous les droits. Je fais en votre nom les vœux les plus ardents pour que cette loi suprême inspire à tous les partis le respect dû à l'œuvre de l'Assemblée que le peuple avait choisie pour la faire. »

§ 2. — *Théorie littéraire de la Constitution.*

L'idée qui domine, dans la Constitution de 1848, c'est la peur du pouvoir exécutif ; la République marquait ainsi comme le pressentiment de sa fin

prochaine, avec le coup d'Etat du deux décembre. Les constituants crurent avoir mis le pouvoir législatif à l'abri des atteintes du pouvoir exécutif, en les séparant profondément, en les isolant : c'était la tradition de la première Constituante qui se continuait ; ce n'était plus la séparation, mais l'isolement des pouvoirs. Ils durent cependant se souvenir de la déplorable impuissance du Roi, dans la Constitution de 1791, organe central, sans action sur les organes secondaires ; et s'ils s'efforcèrent de cantonner dans son domaine le pouvoir exécutif, ils voulurent tout au moins lui donner dans ces limites des attributions étendues et effectives. Nous avons vu qu'un des premiers élus de la commission de Constitution avait été M. de Tocqueville, l'auteur de *la Démocratie en Amérique* ; les idées exposées dans ce célèbre ouvrage étaient très en vogue et les Etats-Unis connaissaient si bien l'engouement des Français pour leurs institutions qu'ils offrirent à l'Assemblée une commission consultative qui aurait fait profiter de l'expérience de leurs hommes d'Etat nos politiciens novices ; mais cette proposition n'eut pas le même succès que les autres idées venant d'outre-mer et, devant le froid de l'accueil, elle fut retirée. C'est donc une République à l'image de celle des Etats-Unis fédératifs et individualistes que va recevoir la France unitaire et centralisée. Mais la ressemblance ne sera pas parfaite ; à côté des enthousiasmes pour la Constitution américaine, nous trouvons, et souvent dans les mêmes hommes, les traditions du régime parlementaire.

Les principaux membres de la commission ont déjà été députés et ils ne conçoivent pas un gouvernement sans la responsabilité des ministres devant la Chambre. On arrive donc à un système hybride : un président élu par le suffrage universel sur un programme qu'il s'efforcera naturellement de faire triompher ; ce programme devra être exécuté par des ministres qu'il choisit et qui sont responsables devant une Chambre dont la majorité a peut-être été élue sur un programme différent.

Les attributions du président de la République en 1848 ne diffèrent pas sensiblement dans leur énumération littérale des fonctions habituelles d'un chef d'Etat.

Délégué du pouvoir législatif, « il promulgue les lois au nom du peuple français » ; dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander une nouvelle délibération (art. 56, 57, 58) ; il a le droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par ses ministres ; il surveille et assure l'exécution des lois (art. 49). Fonctionnaire suprême, il nomme et révoque, seul, les ministres, en conseil des ministres, les autres fonctionnaires d'un ordre supérieur ; sur l'avis du ministre compétent, les agents secondaires (art. 64) ; il dispose de la force armée, sans pouvoir jamais la commander en personne (art. 50) ; il négocie et ratifie tous les traités, mais aucun n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale (art. 53) ; il présente chaque année, par un message, à l'Assemblée nationale, l'état des affaires

de la République (art. 52). Il a le droit de grâce. Enfin, il a des fonctions de « Majesté » : les envoyés et les ambassadeurs des puissances étrangères sont accrédités auprès de lui (art. 60) ; il préside aux solennités nationales (art. 61) ; il est logé aux frais de la République et reçoit un traitement de six cent mille francs par an (art. 62).

Ces attributions sont, sans doute, considérables. Mais, en somme, la Constitution de 1875 en investit également le chef de l'Etat. La puissance qui en résultera, effectivement, pour leur titulaire, dépendra de la manière dont elles seront exercées, du mode de nomination, et enfin de la personne même du chef de l'Etat.

Et tout d'abord, leur efficacité, la puissance qu'elles donneront à leur titulaire dépendra de la manière dont elles seront exercées ; si la responsabilité est attachée à leur exercice, elles appartiendront effectivement à leur titulaire nominal. Mais si ce titulaire est irresponsable, elles ne lui appartiendront que nominalement : la réalité sera à des agents responsables. Or, l'article 68 déclare : « Le président de la République, les ministres, les agents et les dépositaires de la force publique, sont responsables, chacun en ce qui les concerne, de tous les actes du gouvernement et de l'administration. » — Or, qui est responsable de ses actes doit vouloir les diriger lui-même ; on n'est responsable que si on est libre ; et la Constitution, qui établit la responsabilité, établit par là même la liberté ; elle rejette la fiction des gouvernements parlementaires qui fait du titulaire du pouvoir

exécutif une sorte de personnage honoraire qui doit se tenir en dehors et au-dessus de la bataille des partis. Le chef responsable d'un gouvernement a le droit d'avoir une politique personnelle.

Telle n'était point, il est vrai, la pensée des constituants de 1848, au moins de ceux qui, parmi eux, ne craignaient point d'avouer ouvertement leur pensée, c'est-à-dire, des républicains : ils avaient entendu établir un régime parlementaire, dans lequel, seule, la majorité de l'Assemblée aurait eu le droit d'avoir une politique. C'est ce qu'affirma Marrast dans son rapport à l'Assemblée du 30 août 1848 (1) : « L'Assemblée seule demeure maîtresse de tout système politique ; ce que le président propose par ses ministres, elle a le droit de le repousser ; si la direction de l'administration lui déplaît, elle renverse ses ministres ; si le Président persiste à violenter l'opinion, elle le traduit devant la Haute-Cour de justice et l'accuse. Contre les abus possibles du pouvoir exécutif, la Constitution se prémunit en le faisant temporaire et responsable. Le Président n'a aucune autorité sur l'Assemblée ; elle en conserve une toute-puissante sur ses agents. »

Les hommes de 48 croyaient donc avoir enlevé au titulaire du pouvoir exécutif la possibilité, et même la tentation, d'avoir une politique personnelle en décidant que « tous ses actes autres que ceux par lesquels il nomme et révoque les ministres, ne devraient avoir d'effet que s'ils étaient

(1) *Moniteur* du 31 août, page 2238.

contresignés par un ministre », et en déclarant les ministres responsables.

Mais cette responsabilité conjointe des ministres n'est pas de nature à lier le Président : étant lui-même responsable, il ne choisira pas ses agents parmi les représentants de la majorité, mais parmi les hommes qui seront prêts à suivre complètement ses idées ; et, en effet, il est exposé à être responsable de leurs actes, et eux, des siens ; c'est donc entre eux et le Président, et non point entre eux et l'Assemblée que doit exister l'accord le plus parfait. Cependant, comme il est responsable, et à l'inverse de ce qui se passe dans les Républiques parlementaires où le nom du chef de l'Etat ne doit même pas être prononcé dans l'enceinte des Chambres, ses actes seront critiqués dans l'Assemblée ; ce sont ses ministres qui l'y défendront, et il sera peut-être condamné sans avoir été entendu. Dès lors l'irritation naîtra dans son esprit contre cet adversaire qui peut l'attaquer, et contre lequel il ne peut se défendre directement ; et s'il n'a pas un tempérament absolument calme, s'il n'est pas pénétré pour la légalité d'un respect absolu, si surtout, il sent la France derrière lui, l'idée peu à peu lui viendra de supprimer cet adversaire.

Il y avait un moyen de donner une satisfaction légale à ce désir nécessaire du Président, et de dénouer pacifiquement des conflits inévitables : c'était de permettre au président de la République de soumettre le différend au souverain, c'est-à-dire au suffrage universel ; c'était, en un mot, de

conférer au président de la République le droit de dissolution. Mais ce qui importait avant tout dans l'esprit des constituants, c'était une application stricte, rigoureuse, complète de la séparation des pouvoirs : il fallait que le Président n'eût aucune prise, aucune action, aucune influence sur l'Assemblée nationale : il fallait donc lui refuser le droit de dissoudre. Il ne faut pas, écrivait Dupin aîné, que le Président ait aucune prise sur l'Assemblée nationale (1). Il formulait ainsi la pensée de la presque unanimité de l'Assemblée ; tout au plus au sein de la commission, M. Martin, de Strasbourg, émit-il quelques doutes timides, au sujet de l'excellence de ce refus : « Je veux, disait-il, un pouvoir exécutif libre et indépendant, tellement que je serais disposé si la commission n'en avait déjà disposé autrement, à lui accorder le droit de dissoudre l'Assemblée si elle se mettait en opposition avec la volonté du pays... Il faut qu'il y ait un pouvoir qui puisse faire appel de l'Assemblée au pays. » Devant l'accueil qui fut fait à ces idées, il n'insista pas. L'article 54 de la Constitution, qui contient, au même plan que la prohibition de la dissolution, des prohibitions infiniment plus graves, fut adopté sans discussion par l'Assemblée. « Il (le président) ne peut céder aucune portion du territoire, ni dissoudre, ni proroger l'Assemblée nationale, ni suspendre en aucune manière l'empire de la Constitution et des lois. » En dehors même de l'Assemblée, cette dis-

(1) Dupin, *Constitution de la République française*, p. 67.

position était approuvée par les théoriciens et les jurisconsultes. « L'Assemblée nationale, dit Berriat Saint-Prix, est élue par les citoyens ; elle tient d'eux son pouvoir. Le Président ne peut donc le lui ôter, ni en paralyser l'exercice. Les commettants seuls ont droit de révoquer leurs mandataires. Une Constitution républicaine exclut naturellement les prérogatives monarchiques dont le but secret est de réagir sur l'opinion populaire, au profit d'une volonté individuelle. La dissolution du parlement permet au roi d'en modifier la composition en faisant servir à des conversions électorales une autorité créée pour améliorer la chose publique » (1).

Il y eut cependant quelques protestations de la part de certains représentants contre le refus du droit de dissolution ; mais elles n'intervinrent qu'après le vote de la Constitution. M. Lubbert exprima ses craintes dans une lettre insérée au *Moniteur* du 5 novembre : « J'appréhende les plus funestes conséquences d'un système qui constitue un Président, sans lui conférer le droit en cas de dissidence de consulter le pays, et une Assemblée qui n'aura pas le droit de révoquer le Président, » Victor Hugo donnait à ces mêmes idées une expression plus grandiloquente, mais aussi moins nette. Dans ses mémoires, Odilon Barrot rétracte timidement d'ailleurs les idées qu'il avait soutenues en 1848. « Si la faculté de dissoudre l'As-

(1) Berriat-Saint-Prix, *Droit constitutionnel français*, Paris, 1854, page 483.

semblée offrait le danger d'accroître encore le pouvoir du président qui paraissait si redoutable, cette faculté ouvrait du moins une voie pacifique et régulière pour vider les conflits qui s'élèveraient entre les deux grands pouvoirs de la République (1). »

Lamartine lui aussi était partisan du droit de dissolution, et il exposait son système avec une grande précision. La consultation nationale devait décider de la victoire par l'élection de celui des deux pouvoirs qui présente le moins de dangers de guerre civile pour le pays et ne laisse point d'interrègne dans le gouvernement, avec cette limite que le Président ne pourra dissoudre qu'une fois pendant sa magistrature. On le voit, Lamartine ne laissait pas au président de la République l'alternative dont Gambetta devait, plus tard, donner la fameuse formule : se soumettre ou se démettre ; si le peuple donne raison au Président, il demeure ; s'il lui donne tort, il ne lui reste qu'à se démettre. Mais l'Assemblée refusa cette possibilité de soumettre le conflit à un arbitre supérieur aux deux pouvoirs en guerre.

Cependant, à mesure qu'on approchait de la fin des débats, le mouvement bonapartiste se dessinait avec une netteté toujours plus grande, et l'éventualité d'un coup d'Etat apparaissait par conséquent comme plus menaçante. C'est alors que les constituants voulurent opposer au coup d'Etat une de ces barrières qui sont si frêles lors-

(1) Odilon-Barrot, *Mémoires*, tome II, p. 360.

qu'il s'agit d'arrêter le courant populaire. Mais alors comme aux temps de la première Constituante, on avait foi dans l'efficacité des textes. M. Flocon déposa une proposition additionnelle déclarant déchu et traître à la Patrie tout Président qui violerait l'article 51 de la Constitution. « C'était, comme le remarqua la commission à laquelle la proposition fut renvoyée, consacrer constitutionnellement le droit d'insurrection. » Elle développa en la précisant la proposition de M. Flocon qui prit place à la fin de l'article 68. « Toute mesure par laquelle le président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le Président est déchu de ses fonctions, les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance, le pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale ; les juges de la Haute Cour de justice se réunissent immédiatement à peine de forfaiture ; ils convoquent les jurés dans le lieu qu'ils désignent pour procéder au jugement du Président et de ses complices ; ils nomment eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions de ministère public. Une loi déterminera les autres cas de responsabilité et les conditions de la poursuite. »

Les constituants prévirent donc le conflit ; ils en prévirent même la solution violente, mais ils se refusèrent à en organiser la solution pacifique. Et cependant le conflit était organisé comme à dessin : deux pouvoirs parallèles et nécessaire-

ment opposés puisque c'était le Président qui choisissait les ministres et l'Assemblée qui devait les renverser ; l'Assemblée toute-puissante, unique, permanente, le Président absolument indépendant de l'Assemblée, mais sans action sur elle et portant en sa personne le prestige du suffrage universel. « Ils se regardèrent, a-t-on dit, comme deux dogues acharnés à se disputer un même os, le ministère. »

Comme pour aggraver le conflit, on n'avait pas placé aux mêmes époques l'élection du Président élu pour quatre ans, et celle de l'Assemblée élue pour trois ans. Tenant ainsi leurs pouvoirs de courants d'opinions différents et peut-être opposés, ils sont cependant appelés à collaborer pendant deux ou trois ans : il pourra même arriver que l'expiration de ce délai n'apportât point de solution, les variations de l'opinion pouvant coïncider avec les élections présidentielles et les élections législatives.

« Quel parti, écrivait Laboulaye, quel parti devra prendre l'Assemblée en face d'un Président élu par 7 ou 8 millions de suffrages et cent fois plus populaire que le corps qui lui dicte des lois. Qui départagera cette Assemblée qu'on ne peut renvoyer par une dissolution devant le peuple, son juge suprême, et le Président, soutenu, encouragé dans sa désobéissance par l'opinion publique et qui n'ayant pas même de *velo* pour refroidir la passion de la Chambre, ne peut défendre ce qu'il croit l'intérêt du pays qu'en se révoltant. Verrons-nous une accusation briser le favori du peuple

ou un 18 brumaire l'élever maître sur les ruines de l'Assemblée? Tout est possible, tout est probable quand on met en jeu des forces inconnues (1). »

Cependant, l'Assemblée n'était pas sans armes, et si elle succomba, ce ne fut pas par défaut de précautions constitutionnelles; au contraire, il y en a un luxe véritable. Tout ce qu'on a pu trouver dans l'arsenal des lois constitutionnelles, on l'a mis dans les textes de 1848. La suite en démontrera la vanité.

Tout d'abord, les constituants de 1848 avaient pensé que l'élection populaire donnerait à l'Assemblée un prestige contre lequel viendraient échouer toutes les tentatives de violence. Ils se souvenaient de l'immense popularité de la première Constituante, de l'enthousiasme qu'elle avait excité dans les masses populaires. Mais ils se souvenaient mal : seule, en face du roi de droit divin, elle représentait la souveraineté nationale ; tandis que la législature de 1848 avait en face d'elle un président de la République, lui aussi émanant de la volonté populaire, qui représentait à lui seul un nombre de suffrages égal à ceux qui étaient dispersés sur les divers membres de l'Assemblée, qui était la représentation concentrée du suffrage universel, en face de la représentation dispersée qu'était la Chambre, qui devait

(1) Laboulaye, *Questions constitutionnelles sur la Constitution de 1848*, p. 43. — Cf. Emile Ollivier, *Le Prince Louis-Napoléon*, *Revue des Deux-Mondes* du 15 janvier 1896. — Thirria, *Napoléon III, avant l'Empire*, tome II. Conclusion.

donc avoir un prestige beaucoup plus considérable, sans compter que la faveur populaire s'attache bien plus facilement aux personnes qu'aux principes représentés par une Assemblée.

L'Assemblée avait voulu, en outre, assurer l'indépendance de ses membres par l'adoption du principe de l'indemnité parlementaire et des incompatibilités. « Chaque représentant reçoit une indemnité à laquelle il ne peut renoncer (art. 38). » Dès lors la tentation sera moins grande pour la majorité de solliciter des places et des faveurs, de commettre enfin une de ces fautes graves que le député essaye d'excuser devant sa propre conscience, par le besoin d'argent. — Mais au cas où le député préférerait à l'indemnité parlementaire les faveurs du pouvoir exécutif, au cas où il serait tenté de lui vendre contre le paiement ordinaire, c'est-à-dire, contre des places lucratives, son indemnité et son dévouement, il serait arrêté par un nouvel obstacle : « Toute fonction publique et rétribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple ; aucun membre de l'Assemblée nationale ne peut, pendant la durée des sessions, être nommé ou promu à des fonctions salariées dont les titulaires sont choisis par le pouvoir exécutif (art. 28). »

Cette Assemblée, composée de membres théoriquement indépendants et dignes, verra de son côté cette indépendance et cette dignité sauvegardées par l'omnipotence de ses fonctions ; tous les actes importants de la vie publique sont faits par

elle, ou tout au moins avec son concours nécessaire. Sans doute le pouvoir exécutif a des attributions supérieures à de simples attributions gouvernementales : initiative, promulgation des lois, conclusion des traités, droit de grâce. Mais ces droits ne nuisent en rien à ceux de l'Assemblée. Le Président a le droit d'initiative, il l'a comme chaque représentant : « il a le droit de faire présenter des projets de loi à l'Assemblée nationale par les ministres (art. 49). Chaque représentant a le droit d'initiative ; il l'exercera selon les formes déterminées par le règlement (art. 39) ». Ce n'est donc plus le régime de la Charte de 1814, dans lequel les Assemblées étaient paralysées par le silence du roi, alors même qu'elles l'auraient « supplié » de présenter un projet de loi sur une matière déterminée. — Le Président a le droit de promulguer les lois, mais aussi, il en a l'obligation, « à défaut de promulgation par le président de la République, dans les délais déterminés par les articles précédents, il y serait pourvu par le président de l'Assemblée nationale (art. 59) ». Ainsi au cas où le Président n'use pas de son droit, il le perd ; l'Assemblée nationale est souveraine dans son domaine, et ses ordres seront exécutés malgré la résistance du pouvoir exécutif, grâce à ses propres organes.

« Le président de la République négocie et ratifie les traités ; mais aucun texte n'est définitif qu'après avoir été approuvé par l'Assemblée nationale (art. 53). »

« Il veille à la défense de l'Etat, mais il ne peut

entreprendre aucune guerre sans le consentement de l'Assemblée nationale. »

En somme, le sort du pays n'est pas remis entre les mains d'un seul homme, et c'est toujours l'Assemblée qui a le dernier mot à dire lorsqu'il s'agit de décider des destinées extérieures ou intérieures de la nation. Le Président a le droit de faire grâce, mais il ne peut exercer ce droit qu'après avoir pris l'avis du conseil d'Etat, dont les membres sont nommés par l'Assemblée; les amnisties ne peuvent être accordées que par une loi. Le président de la République, les ministres, ainsi que toutes les autres personnes condamnées par la Haute-Cour de justice, ne peuvent être graciés que par l'Assemblée nationale : cette dernière disposition est particulièrement destinée à sauvegarder la dignité de l'Assemblée ; c'est, en effet, l'Assemblée qui aura ordonné la formation de la Haute-Cour, et le Président nuirait nécessairement à son prestige en gracieant ceux qu'elle aurait accusés.

En outre, l'Assemblée est sûre d'avoir, auprès du président de la République, des personnages qui théoriquement doivent lui être dévoués, puisque c'est elle qui les nomme : nous voulons parler du vice-président de la République et des membres du conseil d'Etat. « Il y a un vice-président de la République nommé par l'Assemblée nationale, sur la présentation de trois candidats, faite par le président dans le mois qui suit son élection. Le vice-président prête le même serment que le président; le vice-président ne

pourra être choisi parmi les parents et alliés du président jusqu'au sixième degré inclusivement. En cas d'empêchement du président, le vice-président le remplace. Si la présidence devient vacante par décès, démission du président ou autrement, il est procédé dans le mois à l'élection d'un président. » Le vice-président de la République n'est pour l'Assemblée ni un allié sûr, ni un allié puissant : il ne sera pas pour elle un allié sûr, parce que s'il lui est redevable de sa nomination, il doit aussi de la reconnaissance au Président qui l'a présenté : il n'est pas besoin d'ailleurs de beaucoup réfléchir pour comprendre que cette présentation pourra équivaloir à une nomination, le président étant libre de ne mettre sur sa liste qu'un seul candidat susceptible d'être élu. En second lieu, ce ne sera pas un allié puissant, puisque, tant que le président est en fonctions, c'est-à-dire, tant qu'il est dangereux pour l'Assemblée, le vice-président n'a aucune attribution exécutive.

Il est, seulement, président de droit du conseil d'Etat. Ce conseil d'Etat, dans l'esprit des constituants, devait tempérer l'arbitraire du pouvoir exécutif, par un contrôle incessant. Les membres de ce conseil étaient nommés par l'Assemblée nationale ; la loi sur le conseil d'Etat du 3 mars 1849 oblige le gouvernement, conformément à l'article 75 de la Constitution, à le consulter sur tous ses projets de loi, sauf les lois budgétaires, les lois du contingent, les lois d'approbation des traités *et d'urgence*. Mais le conseil d'Etat a de simples

attributions consultatives ; il n'a rien de la réalité de l'initiative des lois. Il a des attributions importantes en matière administrative ; il fait seul certains règlements dont l'Assemblée lui confie l'élaboration ; il exerce, à l'égard des administrations publiques, tous les pouvoirs de contrôle et de surveillance qui lui sont déférés par la loi ; mais il ne joue aucun rôle dans les batailles politiques, et il ne sera d'aucun secours dans la lutte qu'elle va entamer avec le Président.

Mais il n'importe : l'Assemblée a une puissance, considérable ; elle se heurtera sans doute à la puissance également considérable du président ; aucun d'eux ne voudra plier, l'un d'eux devra rompre : ce sera le coup d'Etat. La Constitution le prévoit : elle prend des précautions pour le cas où il menace, comme pour le cas où il est accompli.

Et d'abord le pouvoir exécutif ne sera jamais seul. L'Assemblée est permanente, et, au cas où elle se proroge, une commission veillera pour elle, et pourra la convoquer d'urgence, si la Constitution est menacée (art. 32). — Le Président, qui ne peut attenter contre l'Assemblée, ne peut pas davantage attenter contre ses membres : « Les représentants du peuple sont inviolables. Ils ne pourront être recherchés, accusés ou jugés en aucun temps pour les opinions qu'ils auront émises dans le sein de l'Assemblée nationale. — Ils ne peuvent être arrêtés en matière criminelle, sauf le cas de flagrant délit, ni poursuivis qu'après que l'Assemblée a permis la poursuite. — En cas d'ar-

restation pour flagrant délit, il en sera immédiatement référé à l'Assemblée qui autorisera ou refusera la continuation des poursuites. Cette disposition s'applique au cas où un citoyen délégué est nommé représentant. » Art. 35, 36, 37.

L'Assemblée a le droit de réquisitionner les forces nécessaires à sa défense : théoriquement, elle pourrait donc prendre le commandement des troupes dirigées contre elle : mais c'est là un pouvoir illusoire ; le président de la République ne dirigera contre l'Assemblée ou ne laissera à sa disposition que des troupes dont il est absolument sûr.

Les hommes de 1848, avaient foi dans la vertu, c'est pourquoi il leur sera beaucoup pardonné. Mais cette foi leur fit commettre beaucoup de fautes : ils crurent ainsi qu'un obstacle moral serait susceptible d'arrêter, dans la conscience du président de la République, la tentation d'un coup d'Etat ; aussi décidèrent-ils que le président de la République devait, avant d'entrer en fonctions, prêter au sein de l'Assemblée nationale le serment dont la teneur suit : « En présence de Dieu et devant le peuple français représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution (art. 48). »

Toutes ces précautions étaient vaines ; qu'est-ce que l'inviolabilité d'un député pour qui veut violer la Constitution ? Qu'est-ce que ce droit pour une Assemblée de commander à des troupes qui

obéissent à leurs chefs habituels? Qu'est-ce enfin qu'un serment pour qui le violera dès qu'il sera sûr d'être approuvé par la nation?

Ce qu'il importe de remarquer, c'est que les constituants ont vu tous les dangers du système qu'ils adoptaient, qu'ils l'ont adopté quand même, en essayant de prendre toutes les précautions qu'offrait le droit constitutionnel. Le paragraphe suivant montrera combien leurs craintes étaient justifiées, combien étaient vaines leurs précautions, et il en ressortira peut-être que les combinaisons les plus ingénieuses ne valent pas, pour la bonne marche des affaires publiques, la simple mais complète adoption du régime parlementaire.

L'histoire des derniers mois de la Constituante, l'histoire tout entière de la Législative est toute pleine de ces conflits sans issue : la question romaine, la loi du 31 mai, le rejet de la dotation, le projet de revision. Le 17 novembre 1851, les questeurs de l'Assemblée déposèrent une proposition tendant à organiser le droit du président de l'Assemblée législative, de requérir la force armée : on songeait à se protéger contre le coup d'Etat. Le 27 novembre, M. de Tinguy proposait des précautions pour l'hypothèse du coup d'Etat réalisé : il déposait une proposition tendant à autoriser les conseils généraux à se saisir de l'autorité publique dans leur département en cas de dissolution violente de l'Assemblée.

Le 2 décembre, l'Assemblée législative n'était plus.

Nous allons voir comment avait été vaine la prétention des constituants de donner à l'Assemblée la direction de la politique générale, et de vouloir établir des rapports de nature parlementaire entre des pouvoirs qui n'étaient pas organisés pour cela.

§ 3. — *La Constitution appliquée.*

- I. — Le ministère Odilon-Barrot et la loi sur les clubs. — II. La question romaine. — III. L'agitation pour la révision et les voyages du Président. — IV. La lettre à Edgar Ney. — V. Message du 31 octobre et le nouveau ministère. — VI. La cérémonie de la prestation de serment de la Cour de cassation. — VII. La loi du 31 mai 1850 et la prorogation de la loi sur les clubs. — VIII. Nouveaux voyages du président de la République. — IX. Prétention formulée par le prince président de disposer de l'Armée. — X. L'incident Mauguin. — XI. La révocation de Changarnier ; « ... L'empire est fait ». — XII. Le message du 24 janvier 1851 et le ministère intérimaire. — XIII. La dotation, le régime parlementaire attaqué par Montalembert. — La note du *Moniteur* ; l'appel au peuple. — XIV. Nouveau ministère Faucher-Rouher. Les pétitions pour la revision constitutionnelle. — XV. Le discours de Dijon ; les assurances de Changarnier : « Mandataires du pays, délibérez en paix... ». — XVI. Vote de blâme du 22 juillet 1851. — XVII. Le ministère Saint-Arnaud. — Le message du 4 novembre. — XVIII. La proposition des questeurs, son rejet. — Le coup d'Etat.

Il eût été plus juste d'intituler ce paragraphe : *La Constitution violée* car, à vrai dire, elle ne fut jamais rigoureusement appliquée. Son histoire est celle de son agonie. Nous nous bornerons à l'étudier en ce qui concerne notre sujet ; aussi

bien la matière est suffisamment vaste et nous devons encore nous limiter : dans cette histoire, les variations de l'équilibre défectueux entre les deux grands pouvoirs, l'exécutif et le législatif, rejettent au second plan les autres événements. Nous verrons que, pendant quelques jours, le prince Napoléon, flegmatique, patient et dissimulé, sut avoir l'air de se soumettre à quelques-unes des règles du régime parlementaire ; mais que, bientôt, fort des suffrages populaires, obéissant aux obligations qu'il se croyait imposées par son nom, confiant dans son étoile, et sûr qu'il régnerait, il découvrirait sa politique personnelle, profita des erreurs réactionnaires de l'Assemblée, pour gouverner contre elle avec le peuple, jusqu'au jour où, après avoir supprimé l'Assemblée, il demanda au peuple l'approbation du fait accompli.

I. — Le ministère Odilon-Barrot et la loi sur les clubs.

L'Assemblée constituante de 1848 ne se sépara pas après le vote de la Constitution ; bien plus, elle joua elle-même, pendant un certain temps, le rôle d'un des organes de la Constitution qu'elle avait créée. C'est, en effet, le 10 décembre 1848, qu'a lieu l'élection présidentielle. Charles-Louis-Napoléon Bonaparte obtient cinq millions quatre cent trente-quatre mille deux cent vingt-six voix ; Cavaignac, un million quatre cent quarante-huit mille cent sept ; Ledru-Rollin, candidat des radi-

caux, trois cent soixante-dix-huit mille cent dix-neuf ; Raspail, candidat des socialistes, trente-six mille neuf cent soixante-quatre ; et enfin Lamartine, l'élu de dix départements, aux élections du 23 avril, seulement dix-sept mille neuf cent quatorze.

« Et moi, j'aurai vidé la coupe d'amertume... »

Le 20 décembre, Louis-Napoléon vint à l'Assemblée constituante, pour y entendre le rapport du représentant Waldeck-Rousseau sur son élection : « Par le nombre des suffrages et la régularité de l'élection, dit le rapporteur, le citoyen Louis-Napoléon Bonaparte est donc l'élu du peuple français ; le pouvoir exécutif va lui être confié par vous, citoyens... Il y a neuf mois, vous proclamiez, sur le seuil de ce palais, la République sortie des luttes populaires du 24 février ; aujourd'hui, vous imprimez à votre œuvre le sceau de la ratification nationale. Ayez confiance : Dieu protège la France ! »

Le général Cavaignac remet ensuite entre les mains de l'Assemblée le pouvoir exécutif qui lui avait été confié ; le président A. Marrast proclame président de la République française Louis-Napoléon qui prête ensuite le serment fixé par la Constitution ; le président « prend Dieu et les hommes à témoins du serment qui vient d'être prêté », puis le président de la République prononce un discours dans lequel il insiste sur le serment qu'il vient de prêter. « Les suffrages de la nation, et le serment que je viens de prêter com-

mandent ma conduite future. Mon devoir est tracé, je le remplirai en homme d'honneur. Je verrai des ennemis de la Patrie dans tous ceux qui tenteraient de changer, par des voies illégales, ce que la France entière a établi... (1) »

Le régime, qui triomphera au 2 décembre, aura à sa base un parjure à un serment solennel...

Par des décrets du même jour, 20 décembre 1848, le président de la République avait constitué son ministère (2).

On ne pouvait songer alors, au commencement d'un régime, à constituer un ministère homogène, au sens absolu du mot ; il fallait évidemment y faire entrer, en même temps que des hommes nouveaux, des hommes d'Etat ayant acquis l'expérience des affaires publiques sous les régimes disparus ; aussi le premier ministère de Louis-Napoléon est-il des plus mélangés, et le Président le constate lui-même dans son message : « J'ai appelé près de moi des hommes honnêtes, capables et dévoués au pays, assuré que, *malgré les diversités d'origine politique*, ils sont d'accord pour concourir avec vous à l'application de la Constitution, au perfectionnement des lois, à la gloire de la République... » En réalité, Louis-

(1) *Moniteur* du 21 décembre 1851.

(2) Pendant la durée de sa présidence du 20 décembre 1848 au 2 décembre 1852, Louis-Napoléon Bonaparte a formé huit ministères, dont les deux premiers seulement ont été dirigés par un ministre « chargé de présider le conseil des ministres en l'absence du président de la République.

Napoléon, ayant été élu par la coalition des conservateurs de toutes nuances, avait également formé son ministère suivant ces indications.

On sait que, dans le fonctionnement normal du régime parlementaire, la politique générale du gouvernement est incarnée et dirigée par l'homme que le titulaire du pouvoir exécutif a chargé de la formation du ministère ; c'est le *leader*, le chef du parti, qui a la majorité au moment de la chute du précédent ministère : il prend, souvent avec un portefeuille, quelquefois sans portefeuille, le titre de président du conseil des ministres ; c'est surtout dans cette dernière hypothèse que son rôle apparaît comme plus net et par conséquent plus frappant (1).

Il n'y a pas de place pour un pareil personnage dans le *gouvernement présidentiel* : ici le titulaire du pouvoir exécutif est son propre premier ministre ; c'est lui qui prétend diriger la politique

(1) C'est ainsi que dans les derniers jours du mois de novembre 1900, Lord Salisbury a abandonné à Lord Landsdowe le portefeuille du Foreign Office, mais a gardé le titre de « prime minister ». Le célèbre vieillard va continuer à surveiller les affaires de l'Etat, aucune des questions capitales n'échappera à son contrôle permanent ; trop vieux, trop souvent fatigué et malade, il cède le Foreign Office à un homme plus jeune, plus énergique, plus entreprenant : il reste le censeur, le mentor, le conseiller suprême du gouvernement. On peut rapprocher de cette situation, celle de M. Jules Méline, qui, dans le ministère, formé par lui (29 avril 1896, 29 juin 1898) chargé seulement d'un portefeuille d'importance secondaire, au point de vue politique, celui de l'agriculture, eut cependant à donner à la politique générale une direction très nette, très accentuée et qui porte son nom : mélinisme.

générale du gouvernement, et ses ministres doivent se borner à la gestion de leur département. Cependant dans les deux premiers des huit ministères que forma le prince Napoléon, un des ministres rappelle, mais seulement par son titre et ses fonctions apparentes, le président du conseil des ministres des régimes parlementaires.

Dans le ministère du 20 décembre 1848, le ministre de la justice, Odilon-Barrot, est, aux termes du décret du 20 décembre, « chargé de présider le conseil des ministres en l'absence du président de la République ». C'est là une simple attribution d'ordre disciplinaire, pour ainsi dire ; le conseil des ministres est présidé par lui, comme une Chambre par son président ; il dirige les débats, la discussion, et ne dirige pas la politique. Cependant, il faut reconnaître qu'Odilon Barrot exerça une certaine influence particulière, tout au moins, en ce qui concerne la rédaction du discours du Président, du 20 décembre 1848 : le Président lui avait dit qu'il serait heureux de marquer son gouvernement par de grandes œuvres : il tenait avant tout à frapper les esprits. Odilon Barrot l'en dissuada ; il fallait pour commencer faire renaître le sentiment de la sécurité par une conduite prudente des affaires politiques. Le Président s'inclina provisoirement. « Nous avons, dit-il, après la cérémonie de la prestation de serment, nous avons, citoyens représentants, une grande mission à remplir : c'est de fonder une République dans l'intérêt de tous, et un gouvernement juste,

ferme, qui soit animé d'un sincère amour de progrès, sans être réactionnaire ni utopiste. Soyons les hommes du pays et non les hommes d'un parti ; et, Dieu aidant, *nous ferons du moins le bien, si nous ne pouvons faire de grandes choses* (1). » Par ces dernières paroles, il indiquait assez clairement qu'il réservait, pour des temps plus propices, une politique qu'il lui était impossible de faire triompher pour le moment.

L'homme le plus remarquable du ministère était le comte de Falloux, ministre de l'Instruction publique et des Cultes. Légitimiste convaincu, ce n'était pas sans hésitations qu'il avait accepté un portefeuille du héros ridicule de Boulogne et de Strasbourg.

Les autres personnages marquants du ministère étaient Alexandre Bixio et Léon de Maleville. — Alexandre Bixio, ministre du Commerce, était le seul républicain du gouvernement ; Léon de Maleville, ministre de l'Intérieur, était un ancien membre de l'opposition sous Louis-Philippe, et avait été sous-secrétaire d'Etat dans le cabinet du 1^{er} mars 1840, constitué par M. Thiers. Ces deux derniers ministres se retirèrent à la suite de difficultés avec le Président, ce qui est sans doute de la théorie, mais non point de la pratique courante du régime parlementaire. Voici à la suite de quels événements : quelques temps après son installation au ministère, Léon de Maleville reçut du Président, dans une forme peu convenable, la demande

(1) *Moniteur* du 21 décembre 1840.

de communication du dossier de l'affaire de Strasbourg : le ministre refusa. Napoléon s'inclina et fit même des excuses, dans une lettre aux ministres, à leur collègue de l'intérieur ; mais celui-ci se retira et fut suivi dans sa retraite par Alexandre Bixio. — Léon Faucher, qui avait, dans le ministère, le portefeuille des travaux publics, prit celui de l'intérieur, où il devait se rendre célèbre par son esprit de réaction, et le portefeuille du commerce fut attribué à un jeune homme, qui n'était encore connu que par ses talents, M. Buffet, et qui, déjà, sacrifiait à ses convictions religieuses ses préférences politiques.

Cela se passait cinq jours après la formation du ministère, le 25 décembre 1848.

L'Assemblée constituante voulut s'opposer au courant de réaction qui ne faisait que grossir, et dont ces derniers remaniements ministériels étaient de graves symptômes. M. Léon Faucher, ministre de l'Intérieur, déposa un projet de loi portant interdiction des clubs, et demanda l'urgence ; elle fut repoussée ; le ministère se trouvait en échec, et, dans un régime parlementaire, il se fut retiré. Mais ici, repoussé par la Chambre, il s'appuya sur le Président. Le lendemain de cet échec, 27 janvier 1849, une note du *Moniteur Universel* relevait le ministère de son échec : « Le ministère peut compter sur l'appui ferme et persévérant du président de la République ». C'est donc ici un premier acte très net de politique personnelle, de *gouvernement présidentiel*.

Le Président se découvrait ; il en avait le droit :

la Constitution le déclarait responsable. Les juriscultes ne pouvaient que constater une des plus graves erreurs de la Constitution qui entraînait à peine en exercice. Mais le peuple s'agita; Paris s'émut; des rassemblements se formèrent; des perquisitions eurent lieu; et le 29 janvier 1849, Changarnier opéra, autour de l'Assemblée, des mouvements de troupes inquiétants; interrogé, il refusa de s'expliquer nettement : il avait craint, dit-il, un mouvement de la garde mobile combinée avec les débris de l'insurrection de juin.

M. Râteau déposa alors pour la seconde fois sa proposition de dissolution de l'Assemblée; mais l'Assemblée luttait contre l'agonie : elle voulait, avant de se dissoudre, faire la loi sur le Conseil d'Etat et surtout nommer dans le Conseil ceux de ses membres qui reculeraient devant le suffrage universel.

II. — La question Romaine.

Louis-Napoléon ne tarda pas d'ailleurs à montrer sa volonté persistante d'avoir une politique personnelle : la première occasion fut la question romaine.

Au moment de la campagne pour l'élection présidentielle du 10 décembre, de graves événements se produisaient à Rome. Pellegrino Rossi qui avait enseigné avec éclat le droit constitutionnel à la Faculté de Droit de Paris, et qui était devenu ministre du pape Pie IX avait été assassiné

par des agents des sociétés secrètes au moment où il allait pénétrer dans le palais où se trouvaient réunies pour la première fois les Chambres romaines instituées par le libéralisme du Saint-Siège. A la suite de ce drame, Pie IX avait quitté ses Etats, après avoir fait demander secrètement à l'ambassadeur de France auprès du Saint-Siège, le duc d'Harcourt, s'il ne pourrait pas venir en France. Tous les Etats s'émurent de cet événement, mais aucun plus que la France à qui Pie IX était doublement sympathique, d'abord par les déclarations libérales du début de son règne, ensuite par le choix qu'on croyait qu'il avait fait de ce pays pour s'y réfugier. Le gouvernement français ne pouvait, lui non plus, rester indifférent ; il était du plus haut intérêt pour lui de ne pas s'aliéner complètement une influence ausssi haute que celle que le Pape exerçait alors en Italie. Il fallait surtout éviter que le Pape ne se réfugie en Autriche : aussi le général Cavaignac n'attendit-il pas la communication du duc d'Harcourt pour offrir au Pape l'hospitalité de la France ; il lui envoya un ambassadeur extraordinaire, M. de Corcelle, chargé de lui transmettre l'invitation du gouvernement. Le ministre de l'Instruction publique et des Cultes, Freslon, alla attendre à Marseille l'arrivée éventuelle du Pape. En outre, les troupes réunies à Marseille pour soutenir la résistance de Venise contre l'Autriche, furent envoyées à Civita-Vecchia pour protéger la personne et l'indépendance du Pape. L'Assemblée approuva la conduite du gouvernement par

480 voix contre 63. Louis Bonaparte, candidat à la présidence, se déclara pour le maintien du pouvoir temporel du Pape, alors que Cavaignac ne s'était pas prononcé sur la question. Parvenu à la présidence, Louis-Napoléon ne tarda pas à modifier le caractère du mouvement de troupes, ordonné par le général Cavaignac sur Civita-Vecchia. Le Pape avait renoncé à se rendre en France ; il s'était réfugié à Gaëte, dans les Etats de Ferdinand II, prince arriéré, [inféodé à l'Autriche. La République avait été proclamée à Rome, gouvernée par un triumvirat sous la présidence de Mazzini. Le gouvernement de Louis-Napoléon n'en demanda pas moins un crédit pour la continuation de l'expédition, crédit qui fut accordé sur le rapport de Jules Favre, à condition que le gouvernement ne les emploierait pas à tourner les armes de la France contre la République romaine, condition à laquelle Louis Bonaparte souscrivit formellement. Et cependant, le corps expéditionnaire placé sous les ordres du général Oudinot, qui se croyait chef d'une croisade, au lieu de stationner, s'avança jusque sous les murs de Rome et tenta même d'en forcer les portes. Mais nos soldats furent repoussés avec pertes.

L'article V du préambule de la Constitution était violé qui déclarait que la République Française « respecte les nationalités étrangères comme elle entend faire respecter la sienne... et n'emploie jamais ses forces contre la liberté d'aucun peuple ». Jules Favre demandait le rappel du

général Oudinot ; Louis Bonaparte, prétextant que l'honneur du drapeau était engagé, écrivit au général Oudinot une lettre personnelle qui n'était revêtue du contre-seing d'aucun ministre, et par laquelle il promettait l'envoi de renforts (7 mai 1849). Cette lettre fut mise par le général Changarnier à l'ordre du jour de la garnison de Paris. C'était un acte de véritable gouvernement personnel. Ledru-Rollin demanda la mise en accusation du Président, Jules Favre, un vote déclarant que le ministère avait perdu la confiance du pays. Mais les deux propositions furent également repoussées. Louis-Napoléon sortait triomphant de l'épreuve. Il était encouragé à continuer dans la voie où il s'était engagé. L'Assemblée constituante, qui se faisait ainsi la complice inconsciente du gouvernement personnel, se sépara le 26 mai 1849, sans aucun regret des républicains.

Aussitôt que le résultat des élections à l'Assemblée législative a été connu, le ministère a remis au Président sa démission collective. Par décret du 2 juin 1849, le ministère est reconstitué avec à peu près les mêmes éléments. Odilon-Barrot, ministre de la Justice, est encore chargé de présider le conseil des ministres, en l'absence du président de la République. Odilon-Barrot s'était donc conformé à l'opinion de certains théoriciens du régime parlementaire qui veulent que le ministre donne sa démission, non seulement à chaque changement du titulaire du pouvoir exécutif, mais encore à chaque renouvellement de l'Assemblée. Nous verrons que le second ministère Odilon-Bar-

rot fut renvoyé non pas par l'Assemblée, mais par le président de la République.

La *question romaine* se posait encore d'une façon brûlante au moment de la réunion de l'Assemblée législative. L'armée française faisait encore le siège de Rome et les comités démocratiques socialistes avaient fait prendre à leurs élus des engagements précis. Le 11 juin, Ledru-Rollin dépose un nouvel acte d'accusation contre le Président et ses ministres ; il développa sa proposition dans un discours d'une belle gravité calme : « Il ne faut pas égarer l'opinion publique ; il ne faut pas faire croire que nous allons contre l'honneur de notre drapeau ; nous sommes plus que personne intéressés à la sauvegarde de notre honneur, mais lors même que nous aurions subi un échec, ce serait aggraver notre position que de chercher à le réparer par le sang. Il ne faut pas que nous espérions le réparer en rentrant à Rome de vive force, car ce ne serait pas une victoire, ce serait une honte ; il ne peut y avoir de victoire contre le droit. Il y a quelque chose de supérieur au point d'honneur, c'est la question de droit, la question de justice et d'honneur ».

Odilon-Barrot essaya de répondre, mais il eût peu de succès ; il était naturellement gêné par son ancienne attitude sous le gouvernement de Juillet. Sa réponse ne servit qu'à provoquer une réplique ardente de Ledru-Rollin : « Vous avez manqué à votre devoir ; vous avez manqué à votre mission ; la Constitution a été violée ; nous la défendrons par tous les moyens, même par les armes ». Le

président Dupin rappelle à l'ordre l'orateur, qui n'en continue pas moins : « La Constitution est confiée au patriotisme de tous les Français. J'ai dit et je répète : la Constitution violée sera défendue par nous, même les armes à la main ». Mais l'Assemblée, malgré ces éloquentes paroles, vota l'ordre du jour pur et simple, proposé par M. de Ségur d'Aguesseau. Une nouvelle intervention de Ledru-Rollin et les troubles qu'elle provoqua dans la rue, ne servirent qu'à jeter, plus profondément encore, l'Assemblée législative dans la réaction. Le 13 juin, alors que l'ordre du jour n'annonçait qu'une réunion dans les bureaux, les représentants sont convoqués à domicile : tous ceux *de la Montagne* manquent à leur poste ; ils sont dans la rue aux manifestations. Odilon-Barrot monte à la tribune pour rendre compte de l'état de Paris ; il reçoit une lettre du ministre de l'Intérieur dont il donne lecture ; il propose la nomination d'une commission pour préparer une loi sur l'état de siège. Le jour même, à cinq heures, Gustave de Beaumont dépose ce rapport : la France va être livrée à la dictature militaire, pour la seconde fois, depuis février.

A la suite de ces événements, trente-trois représentants républicains sont mis en accusation ; Dufaure, ministre de l'Intérieur, demande la suspension du droit de réunion pour un an, et dépose un projet de loi réactionnaire sur la presse (juillet 1849). Cette loi élevait le cautionnement, établissait la commission de colportage, donnait à l'administration le droit d'autoriser la vente des

journaux sur la voie publique ; au point de vue répressif, elle punissait les offenses au président de la République comme les offenses au roi dans la précédente législation ; elle établissait le délit de fausses nouvelles, délit si incertain et, par conséquent, donnant lieu au plus grand arbitraire dans les poursuites ; elle interdisait les souscriptions destinées à couvrir les amendes encourues par les journaux, etc.

Ces lois passèrent avec une grande majorité dans l'Assemblée ; la loi sur la presse par 400 voix contre 146 ; la loi sur l'état de siège par 419 voix contre 153.

Nous avons cité ces lois parce qu'elles indiquent l'état d'esprit de l'Assemblée, et aussi parce que faites avec la complicité et sur l'initiative de Louis Napoléon, elles seront cependant invoquées par lui contre l'Assemblée, lorsqu'il voudra se débarrasser d'elle.

III. — L'agitation pour la revision et les voyages du Président.

L'Assemblée s'était prorogée du 13 août au 15 octobre, le Président en profita pour commencer, à travers la France, ces fameux voyages où il voulait se faire acclamer empereur. Elu du peuple et responsable, il exerçait son droit d'entrer directement en colloque avec le peuple : et dans les discours qu'il prononçait, il exposait, non point les vues du gouvernement, mais ses

vues propres. En même temps, spontanément ou sous l'inspiration des préfets, les conseils généraux votaient des félicitations au prince-président et, en même temps, émettaient des vœux pour que la Constitution fût révisée afin de donner au pouvoir exécutif une plus grande stabilité.

IV. — La lettre à Edgar Ney.

Louis-Napoléon avait fait entrer dans son ministère du 2 juin des hommes distingués pour la plupart ; mais hommes de partis, ils obéissaient aux passions de leurs partis et ces partis étaient différents : il en résultait que le ministère était flottant et divisé, qu'il lui était impossible d'avoir ou de suivre une politique. C'est ce que voulait Louis-Napoléon. Il entendait avoir seul une politique, une politique personnelle, il le montra en écrivant à son aide de camp, Edgar Ney, alors en mission à Rome, une lettre définissant la nature de l'occupation romaine : cette lettre qui parut pendant la prorogation de l'Assemblée souleva une émotion considérable. Cet acte n'était pas évidemment de ceux que peut se permettre le chef du pouvoir exécutif dans un gouvernement parlementaire.

A la rentrée, un débat fut ouvert dans l'Assemblée, à l'occasion d'une demande de crédits supplémentaires pour couvrir les frais de l'expédition. M. Thiers qui fit le rapport sur cette demande ne craignit pas de parler de la nécessité de reviser la

Constitution pour établir une sorte de monarchie parlementaire. La lettre du Président à Edgar Ney fut l'objet de longs commentaires ; elle apparaissait évidemment comme la manifestation d'un pouvoir personnel très déterminé et dont il y avait lieu de craindre des éclats plus considérables. Les républicains attaquaient le Président ; la majorité répondait en attaquant la Constitution de 1848. Le Président viole la Constitution, disaient les républicains ; c'est que cette Constitution semble faite pour être violée, répondait la majorité. Et les deux partis avaient sans doute raison. La majorité avait tort seulement lorsqu'elle rendait responsable de ces écarts la forme républicaine du gouvernement ; elle avait raison de dire que dans la monarchie constitutionnelle et parlementaire, le chef du pouvoir exécutif ne se permettrait pas de pareils actes de pouvoir personnel ; elle avait, dans son sens, la longue expérience de la monarchie de Juillet, et aussi, quoique peut-être à un moindre titre, de la Restauration. Mais on ne peut lui faire un reproche de n'avoir pas vu alors cette forme de gouvernement qui devait être fondée en France une vingtaine d'années plus tard et qui devait allier aux avantages de paix, d'ordre et de calme de la monarchie constitutionnelle, la forme et l'esprit républicain.

V. — Le message du 31 octobre 1849 et le nouveau Ministère.

De cette politique personnelle qui se manifestait ainsi clairement par des actes, le Président ne

devait pas tarder à donner une formule expresse. L'Assemblée législative avait à une très forte majorité voté le maintien du douaire de la duchesse d'Orléans ; le Président crut cette occasion bonne pour affirmer sa politique personnelle ; il le fit par un acte et par une déclaration. La déclaration fut le message à l'Assemblée du 31 octobre ; l'acte fut le renvoi du ministère le même jour. Dans ce message, le Président explique, avec la sincérité qu'il croit nécessaire au maintien du bon accord entre les différents pouvoirs de l'Etat, pourquoi il a dû se séparer d'hommes dont il se plaît à proclamer les services éminents et auxquels il a voué amitié et reconnaissance. « Pour raffermir la République menacée de tant de côtés par l'anarchie, pour assurer l'ordre plus efficacement qu'il ne l'a été jusqu'à ce jour, pour maintenir à l'extérieur le nom de la France à la hauteur de sa renommée, il faut des hommes qui, animés d'un dévouement patriotique, *comprennent la nécessité d'une direction unique et ferme*, et d'une politique nettement formulée, qui ne compromettent le pouvoir par aucune irrésolution, qui *soient aussi préoccupés de sa propre responsabilité* que de la leur, et de l'action que de la parole. » Il explique ensuite qu'ayant, par esprit d'abnégation et de conciliation, laissé arriver aux affaires les hommes d'opinion les plus diverses, il n'en a obtenu, au lieu de la fusion des nuances, qu'une neutralisation des forces. « Au milieu de cette confusion, la France, inquiète parce qu'elle ne voit pas de direction, *cherche la main, la volonté de l'élu du 10 décembre.*

Or, cette volonté ne peut être sentie que s'il y a communauté entière d'idées, de vues, de convictions entre le Président et ses ministres et si l'Assemblée elle-même s'associe à la pensée nationale dont l'élection du pouvoir exécutif a été l'expression... Tout un système a triomphé au 10 décembre, car le nom de Napoléon est à lui seul tout un programme... C'est cette politique inaugurée par mon élection que je veux faire triompher avec l'appui de l'Assemblée et celui du peuple ».

L'affirmation ne pouvait pas être plus nette du *gouvernement présidentiel* : c'est par l'élection du pouvoir exécutif que le peuple marque la politique qu'il entend voir suivre par les gouvernants; les élections législatives ont pour but d'élire dès législateurs, non des gouvernants; c'est donc le chef du pouvoir exécutif qui doit avoir la direction exclusive de la politique générale.

Comme pour marquer une nouvelle accentuation dans ce sens il n'y avait pas, dans le ministère du 31 octobre 1849, un ministre « président le conseil des ministres en l'absence du président de la République (1) ».

De plus, les nouveaux ministres ne sont pas choisis à cause de leurs attaches avec la majorité de la Chambre, mais à raison de leurs relations personnelles avec le président. C'étaient Ferdinand Barrot, à l'intérieur, Achille Fould aux

(1) Le titre de « président du conseil des ministres » ne reparaitra que le 5 mars 1876 avec M. Dufaure qui avait été nommé, le 2 septembre 1871, vice-président du conseil des ministres.

finances, le général d'Hautpoul à la guerre, et enfin un homme nouveau, à peu près inconnu alors, et qui devait devenir le « vice-empereur », Rouher, garde des sceaux. Ce ministère n'était pas choisi dans la majorité de l'Assemblée, mais il entendait cependant gouverner avec elle. Louis-Napoléon l'avait dit dans son message : il voulait gouverner avec l'appui du peuple, mais aussi avec celui de l'Assemblée. Le général d'Hautpoul le répéta dans la déclaration ministérielle : « Le nouveau cabinet n'est pas formé contre la majorité de l'Assemblée : au contraire, il se propose de développer avec énergie ses principes avoués ». Il n'en restait pas moins que la formation du ministère était un acte et des plus graves de politique personnelle ; tout le monde le reconnaissait, aussi bien la *Montagne* que le parti de l'ordre ; mais la majorité, absolument aveuglée par ses passions anti-républicaines, s'obstinait à critiquer la Constitution et approuvait l'auteur de cette politique menaçante.

VI. — La cérémonie de la prestation de serment
de la Cour de cassation.

Le Prince-président ne se contentait pas d'exercer un pouvoir personnel, il voulait encore se donner les allures d'un souverain ; c'est ainsi qu'à la cérémonie de la prestation solennelle du serment des magistrats de la Cour de cassation, il fit placer son fauteuil sur un degré supérieur à celui où était placé celui du président de l'Assem-

blée. On s'émut très vivement de cette affaire de préséance; il y eut des protestations au cours de la plus prochaine séance de l'Assemblée, qui décida qu'à l'avenir elle n'assisterait plus à aucune cérémonie.

VII. — La loi du 31 mai 1850 et la prorogation de la loi sur les clubs.

Les élections partielles pour le remplacement des représentants condamnés par la Haute-Cour de Versailles, à la suite de la journée du 13 juin, avaient été favorables aux républicains : à Paris, notamment, avaient été élus Hippolyte Carnot, Vidal et un transporté de juin, de Flotte. C'est alors que le Président fit prendre à l'Assemblée, sur l'instigation de ses ministres, des mesures réactionnaires, dont il pourra un jour faire retomber toute la responsabilité sur l'Assemblée. Le 3 mai 1850, une note de M. Baroche, ministre de l'Intérieur, insérée au *Moniteur*, annonçait la « nomination d'une commission chargée de préparer un projet de loi sur les réformes qu'il serait nécessaire d'apporter à la loi électorale ». Il y avait accord parfait entre le Président et ses ministres d'une part et l'Assemblée de l'autre : l'initiative était partie de l'Assemblée, mais il n'y eut jamais d'opposition de la part du Président ou de ses ministres. La loi du 31 mai 1850 qui sortit de ces délibérations était notoirement réactionnaire : elle augmenta sensiblement le nombre

des incapacités électorales, et elle établit comme condition du droit de suffrage, le domicile électoral : ne pouvaient être inscrits sur la liste électorale que ceux qui avaient un domicile établi depuis trois ans dans la même ville ; cette disposition excluait un nombre considérable d'ouvriers, la population flottante des villes, tout acquise aux idées républicaines. Ce domicile était constaté par l'inscription à la contribution personnelle ou au rôle de la prestation en nature ; se trouvaient ainsi exclus une quantité de gens honnêtes et laborieux : notamment les travailleurs pauvres des grandes villes, où une taxe indirecte, l'octroi, remplace la contribution personnelle, pour ceux qui ne paient pas le loyer déterminant l'inscription au rôle.

Pour compléter la loi du 31 mai, et atteindre la liberté électorale, après avoir mutilé le droit de suffrage, l'Assemblée prorogea pour un an la loi de 1849 sur les clubs, en l'étendant « aux réunions électorales qui seraient de nature à compromettre la sécurité publique ».

On essaya ensuite de porter atteinte à la liberté de la presse en établissant le timbre pour les journaux et en imposant aux journalistes l'obligation de la signature. L'Assemblée s'attaqua même directement aux journaux, en citant à sa barre des organes tels que le *Pouvoir* et le *Moniteur du soir*.

Nous avons dû donner un très rapide aperçu de ces divers actes de l'Assemblée, afin d'expliquer la très juste impopularité qui l'enveloppait, lorsqu'elle fut emportée par le coup d'Etat ; im-

popularité qui encouragea le Président à gouverner avec le peuple contre l'Assemblée, c'est-à-dire à avoir une politique personnelle ; impopularité qui, opposée à la popularité du pouvoir adverse, empêche de conclure, de ce qui s'est passé de 1848 à 1850, à une condamnation générale et absolue du régime fondé par la Constitution du 4 novembre 1848.

VIII. — Nouveaux voyages du président de la République.

Cette œuvre réactionnaire accomplie, l'Assemblée se prorogea du 11 août au 11 novembre. Louis-Napoléon en profita pour recommencer à travers la France ses excursions politiques ; sa présence seule entretenait le culte de la légende napoléonienne ; il se plaignait des entraves que la Constitution apportait à son désir de faire le bien ; et, à Strasbourg, il allait jusqu'à dire que c'était contre lui que cette Constitution avait été faite. En réalité, le Président regrettait de n'avoir pas un pouvoir personnel complètement dégagé de toutes les entraves.

IX. — Prétention formulée par le prince-président de disposer seul de l'armée.

Le Président prétendait d'ailleurs avoir dans l'état actuel des choses beaucoup plus de droits que ceux que lui conférait la Constitution. C'est ainsi que dans un message par lequel il deman-

daît un crédit de dix millions pour lever quarante mille hommes à cause des complications avec l'Allemagne, il affirmait avoir le droit de disposer seul de l'armée. La commission qui eut à s'occuper de la demande de crédit, tint à déclarer par l'organe de son rapporteur, M. de Rémusat, qu'à l'Assemblée seule appartenait le droit d'engager le sang de la France.

X. — L'incident Mauguin.

Les occasions de conflits entre le Président et l'Assemblée se multipliaient d'ailleurs tous les jours. Nous en signalerons particulièrement une à l'occasion de laquelle le ministère, mis en minorité par l'Assemblée, crut devoir rester en place avec l'appui du Président.

La lutte s'engagea le 28 décembre 1850, entre le ministère et l'Assemblée nationale, au sujet de l'arrestation de M. Mauguin, représentant du peuple, condamné pour dettes. M. de la Rochejaquelein demanda à interpeller le ministre de la Justice « sur l'arrestation inconstitutionnelle d'un représentant du peuple ». Cette arrestation paraissait à l'interpellateur comme contraire à l'inviolabilité parlementaire inscrite dans la Constitution. M. Rouher, garde des sceaux, accepta l'interpellation. Il défendit le jugement du tribunal de commerce qui avait décidé que, dans le cas actuel, la Constitution ne protégeait pas le représentant en cause. Il appuyait son argumentation sur l'ar-

ticle 37 de la Constitution qui n'établit l'inviolabilité des représentants que pour les matières criminelles : « Ils ne peuvent être arrêtés, *en matière criminelle*, sauf le cas de flagrant délit... »

M. de la Rochejaquelein déposa un ordre du jour motivé en ces termes : « L'Assemblée législative ordonne que M. Mauguin, représentant du peuple, dont l'inviolabilité ne peut être atteinte que par un décret de l'Assemblée, soit mis immédiatement en liberté, et passe à l'ordre du jour ». Le ministre de la Justice protesta contre cet ordre du jour qui fut néanmoins adopté par l'Assemblée. Au début de la séance du 30 décembre, le président annonce à l'Assemblée que « ses ordres ont été exécutés aussitôt après la séance du 28 décembre et qu'à la diligence d'un des messieurs les questeurs (M. Baze) M. Mauguin a été rendu immédiatement en liberté ».

Le ministre de la Justice était battu ; il conserva cependant son portefeuille ; c'est qu'il était particulièrement sûr de l'appui du prince-président qui lui en donna d'ailleurs une preuve nouvelle en le conservant après la crise ministérielle du 9 janvier 1851.

XI. — La révocation de Changarnier. « L'empire est fait. »

La haute situation du général Changarnier investi du double commandement de l'armée de Paris et des gardes nationales de la Seine, son glorieux passé militaire gênait le président de la

République ; il lui était importun de sentir près de lui un homme qui s'était fait à lui-même sa propre gloire. Changarnier était-il d'ailleurs capable de jouer un rôle politique ? c'est un point qui reste douteux. Cependant plusieurs indices témoignant d'une ambition prête à agir éveillaient la juste méfiance du président de la République : il résolut, coûte que coûte, de faire disparaître Changarnier. Le journal *La Patrie*, feuille de l'Elysée, publia, pour compromettre le général Changarnier, des instructions données aux troupes sous ses ordres, et d'après lesquelles, l'armée ne devait obéir à aucune réquisition qu'après avoir reçu les ordres du commandant en chef. — Le 3 janvier 1851, Napoléon Bonaparte, fils de Jérôme, demanda à interpeller le ministre de la Guerre sur ces instructions. Le général Schramm, ministre de la Guerre, déclare, que n'ayant pu trouver dans les bureaux du ministère le document dont il s'agit, il demande l'ajournement de l'interpellation au lundi suivant afin de pouvoir donner des renseignements exacts sur l'objet de l'interpellation. — L'Assemblée repousse tout ajournement. Le général Changarnier prend alors la parole et explique que dans cette instruction vieille déjà de 27 mois, il prend « toutes les précautions nécessaires pour l'exacte transmission des ordres et pour maintenir l'unité de commandement *durant le combat* ». L'orateur descend de la tribune au milieu de vifs applaudissements. L'Assemblée, malgré l'opposition de Napoléon Bonaparte, prononce la clôture de la discussion,

et se lève presque tout entière pour voter l'ordre du jour pur et simple. Trois membres seulement se lèvent contre, au milieu de l'hilarité générale. L'Assemblée donnait ainsi au général Changarnier un éclatant témoignage de confiance et de satisfaction : c'était pour le Président une raison de plus de l'enlever de son poste. Le soir même, il demanda aux ministres sa révocation. Quelques ministres, d'abord, puis tous donnèrent leur démission : les uns pour ne pas s'associer à la politique du Président qu'ils blâmaient, les autres, au contraire, pour lui laisser toute sa liberté. — C'était donc encore un ministère qui se retirait à propos d'une question sur laquelle il était d'accord avec l'Assemblée, en désaccord avec le président de la République.

La crise ministérielle a duré jusqu'au 9 janvier 1851, le *Moniteur* du lendemain publie les décrets nommant ministres MM. Drouyn de Lhuys, le général Regnaud de Saint-Jean d'Angély, Théodore Ducos, Magne et Bonjean. Une note de la partie non officielle disait que les démissions de MM. Baroche, Achille Fould, Rouher et de Parieu n'avaient pas été acceptées.

Un décret du même jour (10 janvier 1851), révoquait le général Changarnier de ses fonctions de commandant en chef des gardes nationales de la Seine et de l'armée de Paris. Le jour même où ce décret paraissait au *Moniteur*, M. de Rémusat interpellait le ministère sur les circonstances qui ont amené les modifications ministérielles du 9 janvier et la révocation du général

Changarnier. « A défaut de ces explications, il faut que l'Assemblée parle. Les circonstances auxquelles je viens de faire allusion lui imposent une conduite au niveau même de la gravité de ces circonstances ; je suis sûr d'avance qu'elle se montrera digne de toute sa mission. Cette Assemblée a sauvé la France ; elle n'a laissé à d'autres que l'honneur de la suivre. Je demande donc aux ministres de vouloir bien monter à cette tribune pour expliquer leur politique et l'acte si mémorable qui la caractérise aujourd'hui. »

Le ministre de l'Intérieur, M. Baroche, répond que le gouvernement est surpris d'être interpellé sur sa politique générale : il continuera celle qu'il suivait avant le 9 janvier avec le concours de la majorité de l'Assemblée.

M. de Rémusat demande alors que « l'Assemblée se retire immédiatement dans ses bureaux pour nommer une commission qui propose les résolutions que les circonstances pourraient exiger ». Le ministre de l'Intérieur combat cette proposition comme « portant une souveraine atteinte à la division des pouvoirs qui a été organisée par la Constitution ».

Malgré l'opposition du cabinet, l'Assemblée vote l'urgence sur la proposition de M. de Rémusat et par trois cent trente voix contre deux cent soixante-treize, son renvoi immédiat dans les bureaux. L'Assemblée, dans ses bureaux, forme une commission dont M. de Broglie est nommé président et M. de Lanjuinais rapporteur. Quelles étaient les mesures que commandait la situation,

et que devait proposer cette commission ? L'Assemblée qui était le premier pouvoir de l'Etat pouvait en prendre deux : 1^o réintégrer le général Changarnier dans son double commandement ; 2^o faire retomber sur le président de la République la responsabilité de sa destitution, qui, suivant immédiatement le témoignage éclatant de confiance donné par l'Assemblée au général Changarnier, était une insolente provocation. La Constitution proclamait le président de la République responsable, il fallait le mettre en accusation ; mais les partis réactionnaires de l'Assemblée, dont les représentants formaient la majorité de la commission, se laissèrent aveugler par leurs convictions monarchiques : ils persistaient malgré tout à voir dans le Président un roi constitutionnel irresponsable, ils s'acharnèrent contre les ministres, simples agents du président de la République, qui cachait encore sous des apparences de flegme et d'indolence une volonté ferme et persistante qui devait éclater plus tard. Ainsi le président de la République agissait personnellement en invoquant sa responsabilité, et en fait à cause de l'inertie de l'Assemblée et des traditions monarchiques vivant dans son sein, il était irresponsable. A l'action que lui permettait la responsabilité de droit, il joignait la sécurité que lui assurait l'irresponsabilité de fait.

Le 14 janvier, M. de Lanjuinais donne lecture de son rapport qu'il termine en proposant à l'Assemblée de prendre la résolution suivante :

« L'Assemblée nationale, tout en reconnaissant

que le pouvoir exécutif a le droit incontestable de disposer des commandements militaires, blâme l'usage que le ministère a fait de ce droit et déclare que l'ancien général en chef de l'armée de Paris conserve tous ses titres au témoignage de confiance que l'Assemblée lui a donné dans sa séance du 3 janvier ». Un débat solennel et orageux s'ouvrit sur ce rapport ; il dura quatre jours. Les premiers orateurs de l'Assemblée y prirent la parole : Berryer, Thiers, de Broglie, Cavaignac, Changarnier, Crémieux, Dufaure, de Lanjuinais. Ces orateurs révèlent les prétentions monarchiques du Président ; le ministre de l'Intérieur, M. Baroche, riposta en accusant l'Assemblée de conspirations anti-républicaines.

Les discours les plus remarqués, les plus éloquents, les plus incisifs furent ceux de Dufaure et surtout de Thiers. « Que faisait le Président ? s'écrie ce dernier, après avoir, dans un de ces étincelants résumés dont il avait le secret, décrit les relations de l'Assemblée avec le Président. Que faisait le Président, lorsqu'il se faisait acclamer par les troupes comme autrefois César par les légions romaines ; il destituait le général Changarnier, il divisait les deux pouvoirs, il empiétait sur les droits de l'Assemblée... Il n'y a que deux pouvoirs aujourd'hui dans l'Etat, disait-il en terminant : le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Si l'Assemblée cède aujourd'hui, il n'y en aura plus qu'un, la forme sera changée ; le mot et la forme viendront... quand ? cela importe peu ; mais ce que vous dites ne pas vouloir, si l'Assemblée

cède, vous l'aurez obtenu aujourd'hui même, il n'y a plus qu'un pouvoir : *l'empire est fait* (1) ». Ce discours, le mot qui le terminait et qui était pour tous un trait de lumière, produisit une impression profonde. Le lendemain, 18 janvier, la clôture de la discussion était prononcée. Treize ordres du jour sont déposés sur le bureau de l'Assemblée qui accorde la priorité à celui de M. de Sainte-Beuve, qui était un des représentants de la gauche modérée. Pour rallier toutes les voix républicaines, son ordre du jour ne devait pas contenir les regrets que la majorité désirait exprimer en faveur du général Changarnier ; aussi le nom du général n'y était même pas prononcé. Cet ordre du jour était ainsi conçu : « L'Assemblée déclare qu'elle n'a pas confiance dans le ministère et passe à l'ordre du jour ». Cet ordre du jour fut adopté par 417 voix contre 278. Le lendemain de ce vote, tous les ministres ont remis leurs démissions entre les mains du président de la République qui les a acceptées (2).

Depuis le 20 décembre 1848, date de l'entrée en fonctions de Louis-Napoléon, c'était le premier ministère qui se retirait devant un vote hostile de l'Assemblée. Il fallait former un ministère. Le problème qui se posait pour le Président était celui-ci : Allait-il observer les règles du régime parlementaire, prendre ses ministres dans la majorité devenue hostile, et gouverner, lui responsable, avec

(1) *Moniteur* du 18 janvier.

(2) *Moniteur* du 20 janvier 1851.

des ministres hostiles à sa politique, ou bien allait-il violer les règles du régime parlementaire, prendre ses ministres dans la minorité et de nouveau braver l'Assemblée.

XII. — Le Message du 24 janvier 1851 et le ministère intérimaire.

Le 24 janvier, le président de la République adressait au président de l'Assemblée nationale le message suivant :

« Monsieur le Président, l'opinion publique, confiante dans la sagesse de l'Assemblée et du gouvernement, ne s'est pas émue des derniers événements. — Néanmoins, la France commence à souffrir d'un désaccord qu'elle déplore. Mon devoir est de faire ce qui dépendra de moi pour en prévenir les résultats fâcheux. L'union des deux pouvoirs est indispensable au repos du pays; mais, comme la Constitution les a rendus indépendants, la seule condition de cette union est une confiance réciproque. Pénétré de ce sentiment, je respecterai toujours les droits de l'Assemblée en maintenant intactes les prérogatives du pouvoir que je tiens du peuple. Pour ne point prolonger une dissidence pénible, j'ai accepté, après le vote récent de l'Assemblée, la démission d'un ministère qui avait donné au pays et à la cause de l'ordre des gages éclatants de son dévouement. Voulant toutefois reformer un cabinet avec des chances de durée, je ne pouvais prendre ses éléments dans

une majorité née de circonstances exceptionnelles, et je me suis vu, à regret, dans l'impossibilité de trouver une combinaison parmi les membres de la minorité, malgré son importance. Dans cette conjoncture, et après de vaines tentatives, je me suis résolu à former un *ministère de transition*, composé d'hommes spéciaux, n'appartenant à aucune fraction de l'Assemblée et décidés à se livrer aux affaires sans préoccupation de parti. Les hommes honorables qui acceptent cette tâche patriotique auront des droits à la reconnaissance du pays... »

Ainsi, le Président déclare : 1° que c'est seulement par esprit de conciliation, par une sorte de concession gracieuse qu'il a accepté la démission d'un ministère contre lequel l'Assemblée avait émis un vote très net de méfiance ; 2° qu'il avait pensé choisir ses nouveaux ministres dans la minorité, et que l'insuccès de ses démarches l'avait seul arrêté ; 3° qu'il constituait un ministère non parlementaire en dehors de la majorité et de la minorité. Il renonçait donc, d'une manière bien nette, au régime parlementaire, et il en rejetait toute la responsabilité sur l'Assemblée.

Le *Moniteur* du 25 janvier publie des décrets datés de la veille et nommant ministres MM. de Royer (Justice), Brenier (Affaires étrangères), général Randon (Guerre), contre-amiral Vaillant (Marine et Colonies), Charles Giraud (Instruction publique et Cultes), Schneider (Agriculture et Commerce), de Germiny (Finances), Vaisse (Intérieur). Seul, de tous les anciens ministres, M. Magne

conserva son portefeuille, celui des Travaux publics.

XIII. — La dotation ; le régime parlementaire attaqué par Montalembert ; — La note du « Moniteur » : l'appel au peuple.

La formation du ministère de transition, et surtout les commentaires dont l'accompagnait le Président dans son message, constituait en somme une atteinte à la dignité de l'Assemblée. L'Assemblée attendait la première occasion pour se venger ; elle s'offrit, à l'occasion d'une demande d'un crédit de un million huit cent mille francs, comme supplément au traitement du président de la République ; semblable crédit avait déjà été accordé en 1850 ; mais cette fois-ci, le rapporteur de la demande, M. Piscatory, en proposa le rejet dans des termes très durs. M. de Montalembert combattit ses conclusions en prenant la défense du président de la République : « Je ne suis, dit-il, ni l'ami, ni le conseiller, ni l'avocat de M. le président de la République : je suis son témoin ». Il rappela ensuite les services rendus par Louis-Napoléon Bonaparte à la cause de l'ordre et de la religion ; il montra la sécurité renaissante, et la France revenant enfin à la paix, à la tranquillité, à l'espérance ; il accusa enfin le projet de loi d'une noire ingratitude. Le président de la République était pour lui la seule autorité légitime, puisqu'elle était la seule possible. Enfin il attaqua les institutions parle-

mentaires, la tribune surtout qui, « par son intervention taquine, bavarde, quotidienne, omnipotente et insupportable, inquiète, alarme et mécontente le pays ». De Montalembert a payé ces paroles par vingt ans de silence et de remords cuisants pour son âme de grand orateur libéral. Le 10 février 1851, la demande de crédit supplémentaire pour le président de la République fut repoussée par 396 voix contre 294.

Le président de la République dut s'incliner devant le vote de l'Assemblée, mais il ne l'accepta pas. Dans une note du *Moniteur*, il déclarait qu'il savait que le « peuple » lui rendait justice et que cela lui suffisait. Cet « appel au peuple » dans la feuille officielle était de nature à effrayer la majorité et à tendre, par conséquent encore davantage, les relations entre le Président et l'Assemblée.

XIV. — Nouveau ministère Faucher-Rouher. Les pétitions pour la revision constitutionnelle.

Cependant cette Assemblée devait, par ses passions réactionnaires, plaire au Président. Elle avait détruit le droit de réunion, baillonné la presse, mutilé le suffrage universel. La voyant si bien disposée, le Président s'apprêta à lui faire quelques concessions ; il se décida à former un ministère définitif à la place du ministère intérimaire. Ce nouveau ministère est désigné sous le nom de ministère du 10 avril ; le Président y fit entrer quelques membres de la majorité. Léon

Faucher (Intérieur), Buffet (Agriculture et Commerce), Dombidau de Crouzeilhes (Instruction publique et Cultes), de Chasseloup-Laubat (Marine et colonies). En même temps, il rappelait aux affaires quelques-uns de ses amis personnels qui avaient dû se retirer devant des votes de blâme de l'Assemblée : Rouher (Justice), Baroche (Affaires étrangères), Fould (Finances). Ce ministère apparaissait donc comme un ministère de conciliation. Léon Faucher, dans la déclaration ministérielle dont il donna lecture à l'Assemblée, affirma l'intention du cabinet de gouverner d'accord avec la majorité. M. Léon Faucher promet à la majorité le maintien de la loi du 31 mai 1850 : c'était un premier gage d'union.

Mais il fallait, pour que l'entente devînt définitive, aboutir à la revision de la Constitution de 1848. Un comité s'était formé, qui avait son siège à la rue des Pyramides (et qu'on appelait, pour cette raison, comité des Pyramides), avec le but d'organiser un vaste mouvement de pétitions. Le ministère ne resta pas étranger à cette campagne ; au contraire, il ordonna aux directeurs des administrations publiques de laisser leurs employés pétitionner ou organiser des pétitions. C'était la pétition officielle.

Un seul point était peu clair dans la politique du gouvernement : c'était la question du maintien de la loi du 31 mai. Le Président voulait qu'on montrât là-dessus la plus grande réserve, et lui-même avait toujours évité de s'expliquer : à qui aurait réfléchi cependant, il serait apparu nette-

ment, que vu les dispositions enthousiastes de la foule à son égard, vu aussi la foi dans sa destinée, le prince-président devait être désireux d'ajouter au prestige de la gloire qu'il tenait de son oncle, le prestige de l'acclamation par le peuple, au sens le plus étendu du mot, par le suffrage universel dans sa plénitude.

Nous verrons que la différence de points de vue sur cette matière entre le Président et son cabinet, amena la retraite de ce dernier.

XV. — Le discours de Dijon. Les assurances de Changarnier.
« Mandataires du pays, délibérez en paix. »

Pendant que l'Assemblée, suivant le flot de pétitions dont elle était assaillie, se préparait à étudier la question de la revision constitutionnelle, le Président fit un voyage à Dijon pour inaugurer une section de chemin de fer de Paris à Lyon ; les populations lui firent un accueil enthousiaste, les campagnes l'acclamèrent. Le Président profita de ces dispositions populaires pour découvrir quelque peu ses projets et exposer ses griefs contre l'Assemblée nationale : « Si mon gouvernement n'a pu réaliser toutes les améliorations qu'il avait en vue, il faut s'en prendre aux manœuvres des factions... Depuis trois ans, on a pu remarquer que j'ai toujours été secondé par l'Assemblée quand il s'est agi de combattre le désordre par les mesures de compression. Mais lorsque j'ai voulu faire le bien, améliorer le sort des populations, elle m'a

refusé son concours. Si la France reconnaît qu'on n'a pas eu le droit de disposer d'elle sans elle, *la France n'a qu'à le dire, mon courage et mon énergie ne lui manqueront pas* ».

La menace contenue dans la fin de ce discours était si nette, que M. Léon Faucher, ministre de l'Intérieur, la fit disparaître dans la reproduction officielle du *Moniteur Universel*. Mais les auditeurs du prince-président l'avaient entendue, et la France la connaissait : le coup d'Etat semblait imminent, la bourse baissa. A propos d'une discussion sur la Légion d'honneur, le 3 juin, Changarnier essaya de calmer l'émotion que les paroles audacieuses du président de la République avaient soulevée au sein de l'Assemblée : « L'armée profondément pénétrée du sentiment de ses devoirs, du sentiment de sa propre dignité ne désire pas plus que vous de voir les hontes et les misères du gouvernement des Césars, alternativement proclamés ou changés par des prétoriens en débauche. *Personne n'obligera les soldats à marcher contre le droit*. On n'entraînerait contre l'Assemblée ni un bataillon, ni une compagnie, ni une escouade et l'on trouverait devant soi les chefs que nos soldats sont accoutumés à suivre sur le chemin du devoir et de l'honneur. *Mandataires du pays, délibérez en paix* ». Quelques mois après, ces emphatiques et trop optimistes paroles devaient recevoir des faits un démenti trop éclatant... M. Léon Faucher, ministre de l'Intérieur, déclara ne connaître comme discours de Dijon que le texte expurgé du *Moniteur Uni-*

versel. A l'unanimité, l'Assemblée condamna la politique personnelle.

XVI. — Vote de blâme du 22 juillet 1851.

Ces tiraillements perpétuels devaient avoir une fin ; on devait en sortir par une revision qui aurait fait triompher le Président ou l'Assemblée. Le 7 juin, l'Assemblée élut une commission spéciale, dite commission de revision, pour examiner les diverses propositions ou pétitions portant sur cette grave matière ; en firent partie MM. de Montalembert, Moulin, Dufaure, de Corcelles, de Broglie, de Melun, Jules Favre, de Mornay, Charras, Cavaignac, Charamaule, Baze, de Tocqueville, Odilon Barrot et Berryer ; elle choisit pour président M. de Broglie, et pour rapporteur M. de Tocqueville. Le 14 juillet, s'ouvrit le débat sur le rapport de M. de Tocqueville ; le 21, une forte majorité se prononça pour la revision : 446 voix pour, 278 contre ; mais aux termes de l'article III de la Constitution, les résolutions de revision devaient être prises aux trois quarts des voix : la minorité avait donc 90 voix de plus qu'il n'en fallait pour le rejet de la proposition. †

Le lendemain de ce vote, 22 juillet, l'Assemblée, par 333 voix contre 120, « censura l'administration qui, contrairement à ses devoirs, avait usé de son influence pour exciter les citoyens au pétitionnement ». Malgré ce vote formel de blâme, le ministère resta au pouvoir ; il ne devait le quit-

ter que sur un dissentiment avec le Président.

XVII. — Le ministère Saint-Arnaud.

Ce dissentiment éclata pendant la prorogation qu'avait décidée l'Assemblée du 3 août au 3 novembre. Pendant ce temps, tous les partis s'agitaient pour la revision constitutionnelle et aussi pour le choix d'un candidat à la présidence de la République : les orléanistes avaient choisi le prince de Joinville ; les légitimistes se ralliaient autour du général Changarnier ; les républicains se proposaient de porter à la présidence soit M. Carnot, soit M. Nadaud, maçon et représentant de la Creuse. Seul le prince-président semblait planer au-dessus de cette agitation, mais ses partisans s'agitaient pour lui : les conseils généraux et les conseils d'arrondissement multipliaient les félicitations et les vœux pour la prorogation du pouvoir présidentiel. Enfin, les journaux à la dévotion de l'Elysée, sûrs enfin des opinions du prince Napoléon, attaquaient ardemment la loi du 31 mai. Or, le ministère était alors composé d'hommes qui avaient pris la part la plus active au vote de cette loi : MM. Baroche, Léon Faucher, Buffet. Dans un article du 8 octobre, signé Garnier de Cassagnac, le *Constitutionnel*, journal de l'Elysée, demandait nettement l'abrogation de la loi du 31 mai. Au conseil des ministres du 11 octobre 1851, M. Léon Faucher, ministre de l'Intérieur, demanda au président de la République, si

le *Constitutionnel* avait parlé de son chef ou sous une inspiration plus haute : c'était une invitation bien nette à s'expliquer. Le préfet de police, M. Carlier, qui était cependant plus au courant des pensées secrètes du Président, ne parut pas moins surpris et exposa les périls qu'entraînerait l'abrogation de la loi du 31 mai. MM. Baroche et le général Randon s'associèrent aux observations précédentes. Le président de la République promit de s'expliquer au prochain conseil qui devait avoir lieu le 14 octobre. A cette date, il annonça sa résolution de proposer à l'Assemblée l'abrogation de la loi du 31 mai. Or, le projet qui était devenu cette loi avait été présenté à l'Assemblée le 8 mai 1850 par M. Baroche. Devant la résolution du Président, tous les ministres offrirent leur démission. Le lendemain, 15 octobre 1851, le *Moniteur* publiait la note suivante : « Tous les ministres ont déposé leur démission entre les mains de M. le président de la République. Cette démission a été acceptée. Les anciens ministres du cabinet continueront à expédier les affaires jusqu'à la nomination de leurs successeurs. La démission de M. Carlier, préfet de police, a été également acceptée ». Ainsi se produisait ce fait dont l'histoire du gouvernement parlementaire ne donne pas d'exemple : un ministère renvoyé par le chef du pouvoir exécutif pendant les vacances de l'Assemblée.

Le ministère du 10 avril 1851 fut remplacé, le 26 octobre, par le ministère du coup d'Etat : il se trouva ainsi composé : MM. Corbin (Justice), Tur-

got (Affaires étrangères), Charles Giraud (Instruction publique et Cultes), de Thorigny (Intérieur), de Casabianca (Agriculture et Commerce), Lacrosse (Travaux publics), Leroy de Saint-Arnaud (Guerre), Hippolyte Fortoul (Marine et Colonies), Blondel (Finances). La nomination du général de Saint-Arnaud était caractéristique ; c'était un homme que l'on considérait comme capable de toutes les œuvres et il ne mentit pas à sa réputation en débutant dans la carrière ministérielle par une circulaire aux chefs de corps, où il recommandait à l'armée l'obéissance passive dans le sens le plus absolu du mot.

A la séance de rentrée de l'Assemblée législative du 4 novembre 1851, M. de Thorigny, ministre de l'Intérieur, donna lecture d'un message dans lequel le président de la République demandait l'abrogation de la loi du 31 mai : « Le rétablissement du suffrage universel sur sa base principale, donne une chance de plus d'obtenir la revision de la Constitution, ce vœu manifeste du pays... Aujourd'hui, rétablir le suffrage universel, c'est enlever à la guerre civile son drapeau, à l'opposition son dernier argument. Ce sera fournir à la France la possibilité de se donner des institutions qui assureront son repos. *Ce sera rendre aux pouvoirs à venir cette force morale qui n'existe qu'autant qu'elle repose sur un principe consacré et sur une autorité incontestable* ».

Après la lecture du message, le ministre de l'Intérieur dépose l'exposé des motifs et le projet de loi portant abrogation de la loi électorale du

31 mai 1850. Ce projet tendait à supprimer l'obligation de trois années de domicile établie par cette loi, et à conférer le droit électoral à tous les Français, âgés de 21 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, et habitant dans la commune depuis six mois au moins. Le ministre de l'Intérieur demanda l'urgence pour ce projet. Mais malgré ses efforts, auxquels le ministre de l'Instruction publique joignit les siens, l'urgence fut repoussée. « Les divers bancs de la gauche et quelques bancs de la droite se lèvent en faveur de l'urgence ; la droite et le fond de la salle se lèvent à la contre-épreuve (1). » Ainsi le Président était en train de se créer une popularité aux dépens de l'Assemblée. L'Assemblée ne vit pas le piège, elle y tomba ; afin d'humilier le nouveau ministère, elle allait rejeter un projet de loi qu'ardemment la nation désirait voir aboutir. Le 11 novembre, M. Daru, nommé rapporteur de la commission, dépose son rapport qui conclut au maintien de la loi électorale du 31 mai, tout en reconnaissant l'utilité et même la nécessité de modifier quelques-unes de ses dispositions. — La première délibération commence le 13 novembre : le ministre de la Justice et le ministre de l'Intérieur parlent en faveur du projet de loi. La gauche républicaine, confiante dans la sincérité des déclarations contenues dans le message, soutient le projet de loi. Son orateur est M. Michel, de Bourges : « Lorsqu'un homme, dit-il, qui s'appelle le chef

(1) *Moniteur* du 5 novembre 1851.

du pouvoir exécutif, le chef de la République prend des mesures qui, selon moi, compromettent la liberté et l'ordre, je le combats ; mais lorsqu'il en prend qui assurent l'ordre et la liberté, je l'appuie, je le soutiens, et je m'en fais gloire..... Oui, je défends son œuvre qui tend à mettre en harmonie la loi électorale, et qui tend à faire respecter la pensée de la Révolution de février, parce qu'elle établit la liberté, et parce que, selon moi, elle peut rétablir l'ordre... » Mais M. de Vatismesnil combat le passage à une deuxième délibération, et demande que l'Assemblée passe à la discussion de la loi municipale.

Après la clôture de la discussion, l'Assemblée décide qu'elle ne passera pas à une deuxième délibération. « La majorité (333 voix contre 347), en faveur de la loi du 31 mai, fut très faible, dit M. Jules Simon (1), mais enfin la loi fut maintenue, et dès lors le Président eut la ressource de dire au peuple qu'il renversait l'Assemblée pour sauver le suffrage universel. L'opposition républicaine de toutes nuances avait voté pour l'abrogation ; les orléanistes et les légitimistes ont voté pour le maintien de la loi. »

Dans un régime parlementaire, un ministère se serait retiré après l'échec d'un projet de loi aussi important. Mais pour le ministère Saint-Arnaud, et en se plaçant à son point de vue, se retirer aurait été une faute grave ; il devait faire le coup d'Etat : il resta.

(1) *Souvenirs du 4 septembre : Origine et chute de l'Empire.*

XVIII. — La proposition des questeurs. Son rejet.
 — Le coup d'Etat.

Tout le monde sentait alors que le coup d'Etat était imminent; les uns le craignaient, d'autres l'espéraient. Les parlementaires, se sentant perdus, essayèrent de se défendre par la loi dite « Loi des Questeurs ». Les 6 et 12 novembre 1851, MM. Baze, le général Leflô, et de Panat, questeurs, déposèrent une proposition de loi ayant pour but d'accorder au président de l'Assemblée le droit de requérir la force armée et toutes les autorités dont il jugerait le concours nécessaire. Le 15 novembre, M. Vitet lit son rapport sur cette proposition qui vient en discussion le 17. M. Vitet proposait l'adoption modifiée sur deux points : 1^o le président n'aurait pas le droit de désigner le commandant des troupes appelées à défendre l'Assemblée, ou de déléguer son droit de réquisition aux questeurs ; 2^o le droit de réquisition était réservé à l'Assemblée entière. Ces modifications avaient pour but de rassurer la gauche républicaine, qui redoutait autant les coups d'Etat de la majorité que ceux du Président. Ces concessions furent inutiles : un très petit nombre de membres de la gauche appuya la proposition, parmi eux MM. Grévy et Marc Dufraisse. M. Michel (de Bourges) décide du rejet de la proposition ; pour lui, elle n'était que le moyen « d'armer la loi du 31 mai ». Il n'y avait aucun danger, et « s'il y avait danger, il y avait aussi une sentinelle in-

vincible qui gardait les représentants : cette sentinelle, c'est le peuple. » La proposition fut repoussée par 408 voix contre 300 (17 novembre 1851).

Quinze jours après, Michel (de Bourges) appréciait l'effet de son éloquence qui avait emporté le rejet de la loi des questeurs ; il prenait le chemin de l'exil où il devait mourir. La Constitution de 1848 avait été emportée par le coup d'Etat.

CONCLUSION

Ce rapide exposé de l'histoire de la Constitution de 1848 suffit à expliquer pourquoi nous l'avons comprise dans les Républiques non parlementaires. Sans doute, la Constitution déclare les ministres responsables, mais, en fait, un seul ministre sur huit s'est retiré devant un vote hostile de la Chambre. Sans doute, les ministres forment un conseil, mais ce conseil ne s'occupera pas de la direction de la politique générale qui appartient au Président de la République seul, et le signe de cela, c'est qu'il n'y a pas de premier ministre. Le Président est obligé d'avoir une politique personnelle, grâce à son élection par le suffrage universel et à sa responsabilité. Nous ne trouvons pas, enfin, ces traits que l'on considère aujourd'hui

comme de l'essence même d'un gouvernement parlementaire : un chef de l'Etat, irresponsable politiquement, pouvant soumettre au peuple ses difficultés avec le pouvoir législatif par l'exercice du droit de dissolution ; enfin, l'existence d'une seconde Chambre qui, en se portant soit du côté du pouvoir exécutif, soit du côté de l'autre Chambre, fait pencher la balance pour l'un ou pour l'autre, et assure ainsi aux conflits une solution pacifique.

La Constitution de 1848 a été très sévèrement jugée. Elle avait à organiser tout un ensemble d'institutions dont la démocratie était appelée à profiter ; elle devait assurer l'existence et la stabilité de la République ; et on peut lui reprocher d'avoir organisé le conflit.

Il était nécessaire, pour que la liberté subsiste, d'établir un équilibre parfait entre les deux grands pouvoirs de l'Etat : le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Il fallait qu'ils soient « le poids et le contre-poids (1) », afin qu'aucun d'eux n'empiète sur l'autre. A un premier examen de la Constitution, ces conditions semblent réalisées : les deux pouvoirs apparaissent comme également forts et bien établis ; mais on s'aperçoit vite que le calcul des constituants a été défectueux. Ils ont mis, d'un côté, une foule anonyme, sans action, n'ayant que la parole, 730 orateurs que le peuple sera facilement conduit à considérer comme des bavards ; — de l'autre, au contraire, un person-

(1) Bagehot.

nage unique qui concentre en lui-même le prestige du suffrage universel, dispersé et, par conséquent, affaibli dans l'autre pouvoir ; qui a l'action sans la parole, la haute main sur les affaires extérieures, la « Majesté » du rang suprême et la déférence qui en résulte, les distributions des charges et des honneurs, l'action directrice sur le fonctionnarisme centralisé, le commandement de l'armée, la force qui vient de la responsabilité. « J'ai entendu reprocher aux législateurs de 1848, disait Louis Blanc en 1875, d'avoir été trop logiques. Ils ne le furent pas assez. Non contents de repousser l'amendement Grévy, qui nous aurait sauvés du 2 décembre, de l'empire, de l'invasion, non contents de créer un président de la République et de s'en remettre imprudemment à d'autres qu'eux-mêmes du soin de le désigner, de sorte qu'il pût invoquer le suffrage universel contre l'Assemblée, comme l'Assemblée pouvait l'invoquer contre lui, ils lui assignèrent une longue durée de quatre ans, en un mot, ils donnèrent au pouvoir parlementaire un rival, et plus qu'un rival » (1). Ce rival devait fatalement l'emporter sur le pouvoir législatif ; pour qu'il en fût autrement, il aurait fallu des circonstances exceptionnelles : une Assemblée composée exclusivement d'hommes de talent et de concorde, ayant pour elle l'estime et l'appui du peuple ; et un président de la République, homme de devoir. Ce

(1) Séance du 21 juin 1875, *Annales de l'Assemblée nationale*, t. XXXIX, p. 76.

furent les circonstances inverses qui se produisirent.

Et parce que la Constitution de 1848 dut fonctionner dans des circonstances particulièrement défavorables, il faut se garder vis-à-vis d'elle d'une condamnation trop absolue et trop rigoureuse ; et des auteurs d'un esprit calme et pondéré seraient tout près d'admettre le système de 1848, en ajoutant toutefois, aux attributions du président de la République, le droit de dissolution (1).

Quelles étaient donc ces circonstances exceptionnellement défavorables dans lesquelles dût fonctionner la Constitution de 1848. C'était d'abord le détachement du peuple de la Constitution et de la République, ensuite le mépris à peu près universel qui pesait sur l'Assemblée législative, qui le méritait ; enfin, la puissance toute particulière que le titulaire du pouvoir exécutif devait à son nom et à sa personne.

En premier lieu, le peuple était complètement détaché de la Constitution, ce qui explique qu'elle n'a pu durer. D'abord il ne l'avait pas approuvée directement, il devait donc être tout prêt à l'abandonner pour une autre que l'on soumettrait à son acceptation. Et puis le peuple avait été profondément désillusionné ; c'était alors la belle époque pour les théories économiques : les socialistes et les utopistes triomphaient, et le gouvernement de

(1) Duguit, *Notes sur le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875*. *Revue politique et parlementaire*, t. XXV, p. 372.

Cavaignac chargeait officiellement l'Académie des Sciences Morales et Politiques de les combattre. Il suffit de penser à ce grand mouvement d'idées pour se rendre compte que ce qu'on attendait surtout de la République nouvelle, c'étaient des réformes économiques. Or, après l'enthousiasme de février, la désillusion avait été cruelle. Impatient, le peuple s'était insurgé, et la répression avait été sanglante. Les lois de bienfaisance et d'assistance, qui n'avaient pas encore produit un effet appréciable, apparaissaient au peuple comme des moyens de le tromper et de lui faire oublier la solution générale à laquelle il aspirait. La première Constituante, elle, avait donné des résultats immédiats : le peuple s'était tout à coup trouvé libéré de la dîme, des privilèges seigneuriaux, de la corvée. En 1848, le peuple se demandait à quoi servait cette liberté puisqu'elle ne détruisait pas la misère, et il se détacha de la liberté. Il se dit que le progrès social n'est pas inséparable du progrès politique (1).

Emancipée par un orage imprévu, la nation n'eut pas la patience d'organiser son émancipation. Il faut une éducation pour la liberté, il n'en faut pas pour la servitude. La République avait été établie, elle n'avait pas été suffisamment désirée : ce qui explique son naufrage au 2 dé-

(1) Au dernier congrès du parti guesdiste français, n'a-t-on pas entendu un des jeunes orateurs de ce parti soutenir la même théorie, sous la forme humoristique : « La République, je m'en..... moque ».

cembre 1851, sous le coup de violence du président de la République.

Un seul pouvoir dans l'Etat aurait pu s'opposer aux tentatives de tyrannie du prince-président : et cette Assemblée était méprisée par le peuple et par la bourgeoisie. Méprisée par le peuple des villes, parce qu'elle ne lui avait pas donné les réformes économiques qu'il attendait, et qui s'en vengeait par des épigrammes contre « les vingt-cinq francs », méprisée surtout parce qu'au 31 mai 1850, elle avait enlevé à une grande partie de la démocratie le droit électoral, — méprisée par le peuple des campagnes et par la bourgeoisie qui veulent avant tout le repos et l'ordre, à cause de sa nervosité, de l'agitation incessante qu'elle entretenait, de ses divisions intérieures, des conspirations des diverses parties de l'Assemblée les unes contre les autres. Enfin, lorsque le pays espérait sortir de ce trouble par la revision, elle la repoussa.

Le président de la République, au contraire, devait sa popularité aux mêmes causes qui avaient fait l'impopularité de l'Assemblée. Tout d'abord, le peuple était aigri contre l'Assemblée à cause des réformes économiques qu'elle n'avait pas accomplies : Louis-Napoléon, lui, en promettait. Ses antécédents, d'ailleurs, le lui permettaient : après la révolution de 1830, il avait pris part à la défense de l'indépendance italienne ; puis, dans son *Avenir des idées napoléoniennes*, il avait exposé bien des idées libérales ; enfin, il avait développé les utopies socialistes dans son *Extinction*

du *Paupérisme*, œuvre écrite pendant sa captivité au fort de Ham. Il ne manqua pas d'exploiter ces antécédents dans les affiches qu'il fit placarder lorsqu'il se présenta à la députation le 1^{er} juin 1848. On y lisait : « En nommant Louis-Napoléon Bonaparte, les ouvriers lui témoigneront de leur reconnaissance d'avoir pensé à eux, alors qu'il était dans les cachots de Ham, s'occupant de l'amélioration du sort de la classe ouvrière dans un ouvrage saisi par la police de Louis-Philippe... Lisez l'*Extinction du Paupérisme*. Je suis sûr que vous saurez y apprécier son cœur, ses talents et son amour du peuple ». Une fois parvenu à la présidence, il ne manquait pas d'opposer son dévouement aux classes populaires, à l'égoïsme de l'Assemblée, et il se plaignait que l'Assemblée l'empêchât d'agir : « Lorsque j'ai voulu faire le bien, fonder le crédit foncier, *prendre des mesures pour améliorer le sort des populations, je n'ai rencontré que l'inertie* »... (1). Aussi entendait-on les cris de « Vive Napoléon » se mêler à ceux de « Vive Barbès ! A bas les Aristos ! » La démocratie ne demandait pas mieux que de se confier à un homme et d'attendre les réformes que ne lui avaient pas accordées les institutions parlementaires.

En outre, Louis-Napoléon n'avait pas été le complice, au moins dans la forme, de la mutilation du suffrage universel par la loi du 31 mai 1850. Bien plus, il en avait formellement demandé

(1) Discours de Dijon.

l'abrogation, l'Assemblée la lui avait refusée.

L'Assemblée troublait la paix publique par ses divisions, ses discussions stériles ; comme candidat à la présidence, Louis-Napoléon avait promis dans un manifeste « aux effrayés de défendre la société, de rétablir l'ordre, le crédit, les finances ; aux libéraux de développer l'individualisme et de régler la presse ; aux pacifiques, la paix ; aux patriotes, la dignité ; aux catholiques, la protection de la religion ; aux vaincus, la générosité ». Ainsi Louis-Napoléon avait su profiter des circonstances pour se poser, à l'encontre de l'Assemblée, en champion des réformes économiques, du suffrage universel, de l'ordre. Si l'on ajoute à cela le prestige que le président de la République tenait de son nom ; ce nom de Napoléon que la cérémonie du retour des cendres, l'imagerie, la chanson avaient rendu tout à fait populaire, si l'on constate que Louis-Napoléon était entouré de conseillers plus habiles qu'honnêtes, et que « lorsqu'il s'agissait de lui, il était capable de tout, même d'avoir du talent », on comprendra pourquoi il était inévitable que le pouvoir législatif fût emporté ; et on conviendra que ce n'est pas d'après cette expérience unique, faite dans des conditions si défavorables, que l'on peut condamner d'une manière absolue le *gouvernement présidentiel*.

Les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la Constitution du 14 janvier 1852.

On pourrait, à bon droit, hésiter à placer dans une étude sur les Constitutions républicaines la Constitution de 1852. En effet, il n'y avait de la République que le nom, si bien que la transformation en Empire par le plébiscite du 21 novembre de la même année n'amena dans la Constitution aucune modification fondamentale.

La Constitution de 1852 forme non point une Constitution républicaine, mais une sorte de stage avant l'empire ; aussi ne lui consacrerons-nous pas de longs développements.

La Constitution de 1852 emprunte ses traits principaux à la Constitution de l'an VIII. « J'ai pris comme modèle, disait Louis-Napoléon, les institutions politiques qui, déjà, au commencement de ce siècle, dans des circonstances analogues, ont raffermi la société ébranlée et élevé la France à un haut degré de prospérité et de grandeur (1) ».

La présidence de la République est confiée pour dix ans au prince Louis-Napoléon Bonaparte (art. 2). Le président de la République est responsable devant le peuple français, auquel il a toujours le droit de faire appel (art. 5). Le président de la République est responsable seulement devant le peuple français, et le peuple français se prononce sur cette responsabilité lorsqu'il plaît

(1) Préambule de la Constitution du 14-22 janvier 1852.

au président de la République de lui faire appel. Il est évident que le Président ne consultera le peuple que lorsqu'il sera absolument sûr d'avoir son approbation. Cet appel au peuple s'exercera de deux façons : par le plébiscite ou par la dissolution du corps législatif et les nouvelles élections qui la suivront.

Le président de la République gouverne au moyen de ministres qui ne dépendent que de lui ; ils ne sont responsables que chacun en ce qui le concerne des actes du gouvernement ; il n'y a point de solidarité entre eux ; ils ne peuvent être mis en accusation que par le Sénat. Ce n'étaient, on le voit, comme l'a dit Cormenin, « que des premiers commis aux écritures pour les départements ministériels ».

Tout le pouvoir est concentré dans la personne du président de la République : il est le chef des armées de terre et de mer, il déclare la guerre, il dirige la politique extérieure, il fait les traités de paix et de commerce, il est le chef du pouvoir exécutif et il gouverne le pays sans aucun contrôle ; seul il a l'initiative des lois rédigées par son conseil d'Etat et contrôlées par le Sénat dont il nomme les membres.

Quant au corps législatif, « il discute et vote les projets de loi et l'impôt » (art. 39) mais il n'a ni l'initiative parlementaire (art. 45) ni la faculté de recevoir des pétitions (art. 43) ni le droit d'élire son bureau (art. 40) ; les séances sont publiques, mais le compte-rendu en est interdit à la presse qui ne peut reproduire que les procès-verbaux

(art. 42), la durée des sessions est limitée à 3 mois (art. 41). Le budget n'est pas voté par chapitre, mais par ministère et les virements sont autorisés par décrets (sénatus-consulte du 25 décembre 1852).

Ce pouvoir législatif si affaibli peut encore gêner ; aussi le président de la République peut-il s'en débarrasser pendant un délai assez considérable. En cas de dissolution, en effet, le président de la République n'est tenu de convoquer une nouvelle Assemblée que dans un délai de six mois. Le prétexte officiel était qu'il fallait laisser aux passions le temps de se calmer : la cause réelle était qu'on voulait se débarrasser des représentants du peuple. D'ailleurs, pendant cette demi-année, la vie législative ne sera pas arrêtée ; la Chambre est temporaire, mais le Sénat est permanent ; contrairement à ce que décide la presque unanimité des Constitutions, la dissolution de la Chambre populaire n'entraîne pas la prorogation de la Chambre haute ; et, au contraire, elle double ses pouvoirs, elle en fait une Assemblée unique : « En cas de dissolution du corps législatif, et jusqu'à nouvelle convocation, le Sénat, sur la proposition du président de la République, pourvoit par des mesures d'urgence à tout ce qui est nécessaire à la marche du gouvernement ». En sorte que le Sénat, comme gardien du pacte fondamental, ou comme Assemblée législative intérimaire, modifiera la Constitution, votera les impôts, changera les lois : et lorsque le pouvoir législatif nouvellement élu se réunira, il ne pourra que s'incliner

devant le fait accompli; il ne pourra même pas protester, interpeller le gouvernement; il n'en a pas le droit. Cet article 33 de la Constitution, qui autorisait les plus profonds bouleversements dans l'Etat par le seul accord du président et du peuple, avait pour but de permettre un second coup d'Etat, s'il avait été nécessaire, sans sortir de la légalité.

En somme, cette Constitution de 1852 n'organisait pas un gouvernement présidentiel, mais une véritable dictature.

LE GOUVERNEMENT CONVENTIONNEL

LA LÉGISLATIVE ET LA CONVENTION

10 août 1792 — 4 Brumaire an IV

Ce qui surprend, quand on examine dans le détail l'histoire du gouvernement de la Convention, ce sont les hésitations de cette Assemblée devant l'adoption de ce que nous avons appelé justement le *gouvernement conventionnel*. La Convention est pleine de respect pour le principe de la séparation des pouvoirs; elle est prise de scrupules devant une violation de ce principe; elle tâche, autant que les circonstances le permettent, d'organiser le pouvoir exécutif en dehors d'elle, quitte évidemment à le soumettre à une étroite surveillance de la part de comités choisis dans son sein; lorsque le besoin d'une plus grande vigueur dans le gouvernement lui impose de faire de ces comités de véritables organes du pouvoir exécutif, elle ne le fait que par emprises partielles : elle leur donne d'abord le pouvoir de police, puis d'autres attributions, en nombre déterminé. Longtemps après avoir renoncé en fait au principe de la séparation des pouvoirs, elle le respecte en droit : il est incarné par des ministres sans force,

sans prestige, sans autorité, mais qui, enfin, sont titulaires du pouvoir exécutif.

Ce n'est que sous la pression des circonstances tout à fait exceptionnelles que traversait la France, que la Convention sacrifie même dans la forme le principe de la séparation des pouvoirs : et encore reste-t-il le principe de la séparation des fonctions. Il y a encore certains organes titulaires du pouvoir exécutif (commissions exécutives) et d'autres organes chargés de la surveillance qui ont encore toute la réalité du gouvernement.

La Convention distingue dans le gouvernement entre *l'impulsion*, *l'inspection*, *l'action*. Elle se réserve l'impulsion ; elle délègue l'inspection à des comités pris dans son sein ; l'action appartient à un conseil, titulaire véritable du pouvoir exécutif.

Les comités ne sont, en principe, qu'un organe de communication entre la Convention et le conseil exécutif. Après la déroute d'Aix-la-Chapelle, le comité de défense générale demanda « qu'il fut formé incessamment, dans le sein de l'Assemblée, un comité de Salut public, et qu'il fut organisé de manière à prévenir toutes les défiances, à éteindre les discordes, et à établir des communications plus actives de la Convention nationale avec le conseil exécutif ».

Le gouvernement conventionnel ne fut donc pas pour la Convention l'application d'un plan préconçu, d'un système de gouvernement applicable dans tous les temps : ce fut un expédient de guerre, imaginé pièces à pièces, qu'imposèrent des néces-

sités contingentes ; ce système devait finir dans l'esprit même de ceux qui l'avaient établi avec la période anormale que traversait la France, au dedans et au dehors. « On est forcé d'en convenir, dira Marie-Joseph Chénier, une monarchie de quatorze siècles changée subitement en République, une guerre contre la moitié de l'Europe, une vaste guerre civile dans l'intérieur, ce sont là de légères circonstances qui peuvent bien justifier temporairement quelques mesures qui seraient déplacées dans le calme d'un temps plus heureux (1). » Elle marqua d'ailleurs son opinion sur ce mode de gouvernement en l'appelant *gouvernement révolutionnaire*. Le gouvernement est révolutionnaire non point parce qu'il a pour but de développer la Révolution, mais parce que la Révolution est l'excuse de ce caractère anormal : la confusion du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif (2).

Cette opinion des hommes de la Révolution est loin d'être indifférente, et il ne faudra pas l'oublier quand nous examinerons les propositions tendant à établir dans des périodes normales le système que les circonstances leur avaient imposé.

Quand fut établi en France le gouvernement révolutionnaire ? On trouve pour la première fois l'expression elle-même dans l'article 1^{er} du décret

(1) Discours au conseil des Cinq-Cents, le 27 Ventôse, an IV. Réimpression de l'Ancien *Moniteur*, t. XXVIII, p. 22.

(2) Déclaration des droits, art. 16 : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de Constitution ».

du 10 octobre 1793 : « Le gouvernement de la France est révolutionnaire jusqu'à la paix. » Mais en réalité l'institution a précédé le mot qui la désigne. Le 10 août 1792, l'Assemblée législative inaugurait le gouvernement révolutionnaire en s'emparant du pouvoir exécutif et en nommant les ministres. Cette confusion des pouvoirs fut continuée et aggravée par la Convention, qui, soit en vertu de principes avoués, soit grâce à des actions qu'on n'essayait pas de justifier par des principes, exerça les trois pouvoirs : exécutif, législatif et même judiciaire.

Le gouvernement révolutionnaire ne cessa qu'au jour où la Convention se sépara (4 Brumaire an IV) ; il avait donc pesé sur la France trois ans, deux mois et quinze jours.

Il est difficile de marquer des périodes absolument nettes dans l'histoire de ce provisoire qui variait à tout instant, suivant les circonstances, qui recevait tous les contre-coups des événements, qui se modifiait suivant les fluctuations des discordes civiles ou les péripéties de la guerre étrangère.

Cependant nous pouvons diviser notre étude en deux parties : avant le 9 Thermidor et après le 9 Thermidor. Jusqu'au 9 Thermidor, le gouvernement révolutionnaire s'organise ; après le 9 Thermidor, il se désorganise. Avant le 9 Thermidor il marche progressivement vers une organisation de plus en plus complète, par des étapes successives ; après le 9 Thermidor il s'émiette de même, s'en allant morceaux par morceaux au hasard des circonstances.

LES INSTITUTIONS PROVISOIRES DE LA CONVENTION

**Le Gouvernement révolutionnaire
avant le 9 thermidor.**

C'est la période d'organisation du gouvernement révolutionnaire. Le gouvernement révolutionnaire est essentiellement provisoire, instable, changeant. Mais il y a des degrés dans ce provisoire, cette instabilité, ce changement. Jusqu'au 10 octobre 1793, c'est le véritable provisoire, le provisoire absolu, sans durée déterminée et dont il semble qu'on doive sortir à tout moment ; le 10 octobre 1793, un décret annonce que ce provisoire durera autant que la guerre. Enfin, le 14 Frimaire, an II, paraît un grand décret réorganisant dans son ensemble le gouvernement révolutionnaire : c'est une véritable Constitution provisoire. Cet état de choses se confirme et se développe jusqu'au 9 Thermidor.

Pour la clarté du sujet, nous allons examiner un à un, et dans toute son évolution particulière, chacun des organes de ce gouvernement révolutionnaire.

LE CONSEIL EXÉCUTIF PROVISOIRE

(13 août 1792 — 30 germinal an II, 19 avril 1794).

Après le 10 août 1792, la royauté existait encore en droit, mais la République était établie en fait. En effet, le fameux décret du même jour, rédigé

par Vergniaud, déclare que « Louis XVI est provisoirement suspendu de la royauté, » et convoque une Convention nationale pour se prononcer sur la question de la déchéance. Le pouvoir exécutif étant dissous par la suspension de Louis XVI, il ne restait plus dans Paris que deux autorités, celle de la Commune et celle de l'Assemblée (1). Les députés des sections réunis à l'Hôtel-de-Ville, s'étaient emparés du pouvoir municipal et avaient dirigé l'insurrection : c'est eux qui avaient la véritable force de fait. Les insurgés de la Commune devaient chercher à se mettre en rapport avec l'Assemblée. Ils lui reprochaient ses hésitations, peut-être même son royalisme. Quoi qu'il en soit, ils vinrent demander l'approbation de leurs actes à la barre de l'Assemblée, qui la leur accorda.

Le premier soin de l'Assemblée devait être de remplacer la royauté détruite : aussi l'Assemblée par l'acte même qui suspendait le roi organisait-elle le pouvoir exécutif. Deux procédés s'offraient à elle : ou bien nommer un ou plusieurs titulaires du pouvoir exécutif qui, à leur tour, choisiraient les ministres, ou bien choisir elle-même les ministres ; ce fut ce second système, le plus simple, qui triompha.

L'Assemblée nommait directement des ministres formant « le Conseil exécutif provisoire ». Le décret du 10 août portait que les ministres ne

(1) Thiers, *Histoire de la Révolution française*, 4^e édition, tome III, p. 6.

pouvaient être choisis dans le sein de l'Assemblée. Ainsi, on pensait sauvegarder le principe de la séparation des pouvoirs : en réalité, on obéissait seulement à une habitude d'esprit ; on considérait le pouvoir exécutif comme suspect en principe. Dans la Constitution de 1791, on avait voulu empêcher que le pouvoir exécutif put avoir une influence trop grande sur les représentants, par la possibilité de les prendre comme ministres ; on craignait que l'espoir d'un portefeuille n'amènât de la part des représentants des complaisances coupables pour la royauté. La royauté n'existait plus ; l'incompatibilité absolue entre les fonctions de député et celles de ministre n'avait plus de raison d'être : on la conserva ; la défiance du pouvoir exécutif subsistait. Il devait y avoir six ministres, comme dans le conseil du roi organisé d'après la loi du 27 avril, 25 mai 1791 ; en vertu du décret du 15 août, c'est au nom de la nation, et non plus du roi, que ce conseil devait exercer « toutes les fonctions de la puissance exécutive ». Comme dans le conseil du roi, il ne devait pas y avoir de premier ministre ou de président du conseil : la direction des délibérations du conseil exécutif appartenait à tour de rôle à chacun de ses membres pendant la durée d'une semaine. La Législative crut superflu de préciser qu'elle restait souveraine et que le conseil exécutif restait responsable devant elle.

Après avoir ainsi organisé le conseil exécutif, il fallait en choisir les titulaires. On songea tout d'abord à replacer Roland, Clavière et Servan

destitués pour leur attachement à la cause populaire : la révolution nouvelle devait vouloir tout ce que n'avait pas voulu la royauté. Ces trois ministres furent élus à l'unanimité : Roland pour l'Intérieur, Servant pour la Guerre, Clavière pour les Finances. Danton, bien qu'il déplût aux Girondins, comme élu de la populace, fut nommé ministre de la Justice à la majorité de 222 voix sur 284. A la Marine on nomma un savant, le mathématicien Monge; enfin Lebrun reçut le portefeuille des Affaires étrangères. Tout cela fut fait dans les quelques heures qui suivirent la suspension du roi.

Ce conseil exécutif provisoire dura jusqu'au 30 germinal an II (19 avril 1794), mais il ne gouverna réellement que jusqu'à la *création du comité de défense générale* (janvier 1793) (1).

Ce comité appelait le conseil exécutif dans son sein pour délibérer sur les moyens de salut public; à ces réunions se joignaient une foule de députés qui voulaient assister aux séances : c'était, somme toute, le gouvernement direct par l'Assemblée. Le conseil exécutif était diminué, contrôlé, surveillé : il ne gouvernait plus.

Le conseil exécutif fut ensuite subordonné au comité de Salut public dès qu'il fut créé (6 avril 1793); le comité de Salut public ne devait exercer que des fonctions de contrôle, mais en réalité, il

(1) M. Thiers, 4^e édition, t. III, p. 104, fait remonter la création du comité de défense générale au 30 août 1792. La date que nous adoptons est celle de M. Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 317.

devint l'âme du gouvernement, et les ministres du conseil exécutif n'étaient plus que ses agents. Lorsque le gouvernement révolutionnaire fut institué, le conseil exécutif, en tant que conseil, n'eut plus que des attributions infimes : il est démontré qu'il n'eut guère plus que des attributions du conseil des Prises (1). Cependant les ministres individuellement conservaient la direction de leur département sous la direction du comité de Salut public.

C'est pendant la période du gouvernement effectif du conseil exécutif, et peut-être avec la complicité du ministre de la Justice, Danton, qu'eurent lieu les massacres ignobles aux Carmes, à l'abbaye, dans les autres prisons de Paris. Au Châtelet, à la Force, à la Conciergerie, aux Bernardins, à Saint-Firmin, à la Salpêtrière, à Bicêtre, les mêmes massacres avaient été commis, et des flots de sang avaient coulé : ce sont les massacres que l'on connaît sous le nom de massacres de septembre (1792).

L'Assemblée, au milieu de ces affreux désordres, était douloureusement affectée ; elle rendait décrets sur décrets, demandait compte de l'Etat de Paris à la Commune qui lui répondait qu'elle avait fait tout ce qui était possible pour rétablir l'ordre. Seul un homme eut le courage de s'élever avec énergie contre les assassins, ce fut

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 317 et le *Recueil des actes du comité de Salut public*, publié par le même auteur, p. 1 à 12.

Roland, ministre de l'Intérieur, mais aussi il dut reconnaître l'impuissance du pouvoir exécutif. « Je sais, dit-il, dans sa lettre à l'Assemblée, je sais que nous devons à la France entière la déclaration que le pouvoir exécutif n'a pu ni prévoir ni empêcher ces excès. » Marat proposa à son comité de le faire arrêter ; Danton ne veut pas sacrifier un collègue qu'il craignait, mais qu'il ne haïssait pas. Mais le fait même qu'un comité révolutionnaire peut proposer d'arrêter un ministre en exercice, au milieu même de sa popularité, prouve bien l'impuissance de ce pouvoir exécutif.

Impuissant à faire régner l'ordre à l'intérieur, il travaillait efficacement à la défense nationale : chaque jour, il envoyait de Paris à Dumouriez de 1.200 à 1.500 volontaires (1).

Mais, en réalité, ce ne fut pas seulement le roi Louis XVI qui, dans la journée du 10 août, avait perdu son autorité, sa puissance, sa liberté, ce fut aussi l'Assemblée. A partir de ce jour, jusqu'à celui de sa séparation, elle n'est que l'instrument passif des passions démagogiques. Elle voulait conserver la monarchie, et, sous le coup de l'insurrection, elle prononce la suspension du roi. Elle prétendait être, en France, l'autorité souveraine, et elle obéissait aux insolentes injonctions de Robespierre ; elle méprisait la Commune de Paris et elle lui conférait le pouvoir de faire rechercher, arrêter, détenir les citoyens à titre de suspects. Elle affichait la prétention de faire régner

(1) Thiers, 4^e édition, tome III, p. 104.

la justice et le droit, et elle créait un tribunal extraordinaire qui envoyait mécaniquement à l'échafaud. Elle avait des pensées généreuses et assista, silencieuse à ces massacres qui déshonorent la Révolution.

Du 10 août au 20 septembre, l'Assemblée se traîna à la suite d'une faction sanguinaire. Composée d'hommes illustres, parmi lesquels certains se distinguaient par des sentiments nobles et généreux, elle mérite cependant, comme Assemblée, le jugement le plus sévère de l'Histoire.

La Convention qui conservera le conseil exécutif sera plus vraiment souveraine, « mais seulement dans de graves circonstances d'émotion populaire, le peuple de Paris pesa sur sa décision... Il faut reconnaître, qu'en fait, sa liberté ne fut pas toujours entière, et que, plus d'une fois, Paris lui força la main (1) ».

Les membres les plus éminents du conseil exécutif provisoire furent Danton et Roland. Pendant quelque temps, on peut même dire que Danton fut le véritable chef du pouvoir exécutif : ce fut lui qui dirigea la politique générale, les affaires étrangères et surtout l'organisation de la défense nationale : ce fut lui qui mena à bout la victoire sur les Prussiens et la libération du territoire. Après sa retraite, en octobre 1792, l'hégémonie passa à Roland, celui-ci fut surtout le chef effectif de la politique intérieure, de la lutte de la Gironde contre la Montagne : Danton conservait son in-

(1) Aulard, p. 327.

fluence sur la diplomatie. En fait, la réalité du pouvoir exécutif appartient à ces deux hommes ; aussi bien, il y eut, à la tête du gouvernement de la République, pendant une certaine période, un chef unique.

Le conseil exécutif fut décapité par la démission de Roland en janvier 1793, et son influence alla en déclinant. Lorsque le comité de Salut public fut créé, il enleva complètement, au conseil exécutif, la direction des Affaires étrangères. Danton, tant qu'il fit partie du comité de Salut public, joua le rôle effectif de ministre des Affaires étrangères. Le jour où le conseil exécutif fut supprimé en droit, on peut dire qu'il n'existait plus en fait.

Cette déchéance progressive doit être attribuée, non seulement au départ des hommes les plus éminents, mais encore à ce fait que la convention voulut prendre elle-même le pouvoir exécutif. Elle seule, d'ailleurs, était capable de l'exercer : en face de l'Assemblée législative, élue par le suffrage censitaire, le conseil exécutif pouvait avoir une certaine autorité : il représentait l'insurrection victorieuse du 10 août. Mais en face de la Convention, élue par le suffrage universel, il ne devait plus avoir aucun prestige : seule, la Convention pouvait dominer les circonstances anormales que l'on traversait. Cependant, elle n'osait pas encore violer ouvertement le principe de la séparation des pouvoirs (1) ; elle en assura le respect, au

(1) Aux débuts de la Convention, on avait songé à autoriser Danton et Roland à cumuler leurs fonctions de ministres avec les fonctions de députés que venait de leur conférer le suffrage

moins dans la forme, en laissant subsister le conseil exécutif, mais elle prit pour elle la réalité du pouvoir exécutif.

Cela se fit partiellement par la création du comité de défense générale, complètement par la création du comité de Salut public : le conseil exécutif demeurerait comme un vain hommage à un principe abandonné. Avec Roland, le conseil exécutif participa de l'impopularité du parti girondin.

Mais il ne faut pas croire que l'affaiblissement du conseil exécutif ait correspondu à un affaiblissement du pouvoir exécutif. Le pouvoir exécutif, dans les mains de la Convention, fut exercé, au contraire, avec une vigueur exceptionnelle. Et lorsque la Convention supprima le conseil exécutif, le 12 germinal, ce fut, comme le fit remarquer le rapporteur, afin de fortifier le pouvoir exécutif : « Ce n'est qu'en resserrant de plus en plus le faisceau de la République par une organisation nerveuse et des liens indissolubles qu'on peut assurer son unité, et l'empêcher de devenir la proie des ennemis du dehors. »

LES COMMISSIONS DE LA CONVENTION

Carnot, rapporteur du comité de Salut public, exposait ainsi le système qui devait remplacer le

universel. Mais le 29 septembre, la convention décréta « que les ministres ne pouvaient pas être pris parmi ses membres ». Danton donna sa démission de ministre, Roland celle de député.

gouvernement du conseil exécutif : « Les six ministres et le conseil exécutif provisoire supprimés et remplacés par douze commissions rattachées au comité de Salut public, sous l'autorité de la Convention nationale, voilà tout le système. »

« Le comité de Salut public se réservant la pensée du gouvernement, proposant à la convention nationale les mesures majeures, prononçant provisoirement sur celles que le défaut du temps ou le secret à conserver ne permettrait pas de présenter à la discussion de l'Assemblée ; renvoyant les détails aux diverses commissions, se faisant rendre compte chaque jour de leur travail, réformant leurs actes illégaux, fixant leurs attributions respectives, centralisant leurs opérations pour leur donner la direction, l'ensemble et le mouvement qui leur sont nécessaires ; chacune de ces commissions, enfin, exécutant les détails de son ressort, mettant dans ses différents bureaux le même ordre que le comité de Salut public doit mettre entre elles, présentant chaque jour au comité le résultat de son travail, dénonçant les abus, proposant les réformes qu'elles jugeront nécessaires, leurs vues de perfection, de célérité et de simplification sur les objets qui les concernent, tel est succinctement le tableau de la nouvelle organisation. »

« Les douze commissions, qui doivent se rattacher au comité de Salut public et remplacer les six ministres, embrassent tout le système de l'exécution des lois. Assez morcelées pour que leurs influences particulières soient peu sensibles, assez

réunies pour que leurs opérations soient assujetties à un même système ; elles paraissent remplir l'objet d'un gouvernement investi de tous les pouvoirs nécessaires pour faire le bien et impuissant pour faire le mal. »

Une commission comprenait un ou deux « commissaires », les commissaires recevaient un traitement de 12.000 livres ; certaines commissions avaient, en outre, « un adjoint » avec un traitement de 8.000 livres.

Les membres des commissions ainsi instituées par le décret du 12 germinal furent élus le 29 du même mois. Avant le 9 thermidor, le comité de Salut public nommait provisoirement les membres des commissions. C'est ainsi que, le 27 floréal an II, il nomma le citoyen Rondelet, à titre provisoire, commissaire des travaux publics ; et, le 12 floréal, le citoyen Fourcade, adjoint à la commission de l'Instruction publique. Le 30 floréal, la Convention approuva ces nominations (1).

Il ne faut pas confondre ces *commissions*, rattachées au comité de Salut public, chargées d'exercer le pouvoir exécutif et dont les membres recevaient un traitement spécial, avec les *comités permanents*, chargés de préparer les décisions de la Convention. Ces comités étaient formés par les membres de la Convention, grâce à des listes où chaque député s'était inscrit suivant sa spécialité ou ses goûts. En principe, ces comités étaient re-

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 319 et 320.

nouvelés par moitié, à des périodes variables. Il faut cependant excepter le comité de Salut public qui, à partir du mois de septembre 1793, fut confirmé chaque mois sans changement jusqu'en thermidor an II. Le nombre de ces comités était très variable, en l'an II il était de 21 (1).

La convention nommait en outre des commissions temporaires pour un objet spécial : comité des Douze du 18 mai 1793, chargé de prendre toutes mesures nécessaires à la tranquillité publique (cassée le 31 mai) ; commission d'éducation nationale, nommée le 6 juillet 1793 pour présenter

(1) 1^o Comité des archives ; 2^o Comité de Salut public ; 3^o Comité de sûreté générale ; 4^o Comité des décrets et procès-verbaux réunis ; 5^o Comité des dépêches ; 6^o Comité centrale (composée d'un membre de chaque comité, elle préparait l'ordre du jour de chaque séance, et le faisait afficher la veille dans la salle de la convention) ; 7^o Comité de l'examen des marchés, de l'habillement et subsistances militaires ; 8^o Comité des assignats et des monnaies ; 9^o Comité de correspondance (chargé de rédiger le *Bulletin de la Convention*, journal-affiche contenant les principales résolutions de la Convention, des nouvelles de la guerre, les lettres ou adresses des sociétés populaires) ; 10^o Comité des pétitions ; 11^o Comité de la guerre ; 12^o Comité des finances, divisé en deux sections de l'ordinaire et extraordinaire des finances, des contributions directes et indirectes ; 13^o Comité de législation ; 14^o Comité des inspecteurs de la salle ; 15^o Comité d'Instruction publique ; 16^o Comité des secours publics ; 17^o Comité de division (il s'occupait de tous les objets relatifs à la division de la République en départements, districts, cantons, communes ; au placement et à la nomination des diverses administrations et des juges) ; 18^o Comité de liquidation et examen des comptes ; 19^o Comité d'aliénation et domaines ; 20^o Comité de l'agriculture, commerce, ponts-et-chaussées, navigation intérieure ; 21^o Comité de la marine et des colonies. *Almanach national de l'an II*.

un plan d'instruction publique, et réunie au comité d'Instruction publique le 16 du premier mois de l'an II.

Ces comités permanents, on le voit, s'occupaient de tous les objets rentrant dans les attributions normales du pouvoir exécutif, et c'est pour cela que nous les avons énumérés, mais ils n'avaient pas, à proprement parler, des attributions exécutives, et c'est pour cela qu'ils restent en dehors de notre sujet.

LE COMITÉ DE SURETÉ GÉNÉRALE

Parmi les attributions normales du pouvoir exécutif, ce fut de la police que la Convention s'empara tout d'abord. Le *comité de Sûreté générale* eut, en effet, pour mission de faire arrêter les citoyens prévenus de complot ou de complicité avec les royalistes ou l'étranger, et en général tous ceux qui pouvaient troubler la tranquillité publique. Ce pouvoir était redoutable, mais il était restreint. Cependant les partis devaient s'en disputer âprement la jouissance. Lorsque le comité fut formé pour la première fois le 17 octobre, les Montagnards y entrèrent en majorité (1).

(1) Hérault, président, Basire, vice-président, Chabot, Montaut, Rovère, Ruamps, Ingrand, Bordas, Brival, Duquesnoy, Legis, Audoux, Lavicomterie, Cavaignac, Bernard (de Saintes), Tallien, Drouen. Six membres seulement représentaient les Girondins : Fauchet, Kervélégan, Couppe (des Côtes-du-Nord), Manuel, Grangeneuve, Duprat.

Cependant il fut renouvelé par moitié le 9 janvier 1793 ; cette fois-ci les Girondins y conquièrent la majorité : treize des leurs furent élus. Mais le 21 janvier, à la suite du meurtre de Le Peletier de Saint-Fargeau, la Convention décida, sur l'initiative de la Montagne, que le « comité de Sûreté générale n'avait plus la confiance du peuple », et qu'il serait par conséquent immédiatement renouvelé et réduit à douze membres. Sur les douze membres, il y eut onze montagnards et un seul girondin, Lasource. Deux augmentations, en mars et en avril, de six membres chaque fois, ce qui porte à vingt-quatre le nombre des membres au comité de Sûreté générale, ne changèrent pas son esprit. Aussi les Girondins, lorsqu'ils entrèrent en lutte avec la Commune, nommèrent-ils, pour remplacer le comité de Sûreté générale, la commission des Douze.

Mais la commission des Douze n'eut qu'une durée éphémère. Le 16 juin, le comité de Sûreté générale fut renouvelé, et le nombre de ses membres porté à 18.

Cependant certains membres du comité de Sûreté générale avaient laissé tiédir leurs Convictions montagnardes ; le 9 septembre, la convention décida de renouveler le comité de Sûreté générale et de le réduire à 9 membres. Seulement les membres qui avaient déplu à la Montagne furent réélus (Chabot, Basire,) Julien (de Toulouse).

La Montagne trouve enfin le moyen d'avoir définitivement la majorité dans ce comité : le co-

mité de Salut public lui appartenait ; elle fit décider que le comité de Sûreté générale serait renouvelé sur la présentation du comité de Salut public (13 septembre). On arrivait ainsi à une concentration plus complète du pouvoir exécutif dans les mains de la majorité de la Convention, c'est-à-dire de la Montagne. Le 14 septembre, la Convention adopta la liste de douze membres, présentée par le comité de Salut public, et constitua ainsi le fameux comité de Sûreté générale de l'an II qui, jusqu'au 9 thermidor, partagera avec le comité de Salut public la réalité du pouvoir. Rappelons cependant que ce pouvoir se bornait au pouvoir de police, très considérable d'ailleurs dans ces temps de crise (1).

(1) « Par un règlement adopté dans le courant de brumaire, le comité divisa la France, pour l'exercice de sa surveillance, en quatre régions, comprenant, la première trente départements, la deuxième trente, la troisième vingt-six, et la quatrième Paris ; chacune de ces régions fut placée sous la direction de trois membres au moins, savoir : première région : Vadier, Voulland et Moyse Bayle ; deuxième région : Amar, Laloy et Jogot ; troisième région : Dubarran, Louis, Le Bas ; quatrième région : Lavicomterie, Panis, David, Rühl. Le 20 Germinal, il se donna une organisation plus complète en augmentant le nombre de ses bureaux, de ses commis et des agents : on peut juger de l'importance de cette organisation, véritable ministère, par ce fait que la somme des appointements annuels à payer au personnel s'élevait, d'après un état dressé le 18 Germinal, an II, à la somme de 385.800 livres ». Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 329.

LE COMITÉ DE DÉFENSE GÉNÉRALE

Après sa réunion, la Convention révoqua les décrets qui avaient confié à la Commune des pouvoirs exorbitants ; les Girondins qui en formaient la majorité se contentaient de triomphes oratoires, de *philippiques* contre Robespierre et les agitateurs ; mais ils ne cherchaient pas à reprendre la réalité du pouvoir. La Commune disposait seule de la force publique et décrétait d'innombrables arrestations ; les agitateurs des Jacobins, des Cordeliers, de l'Evêché prêchaient l'insurrection et pratiquaient impunément le meurtre ; Robespierre, enfin, était le chef incontesté des masses populaires.

L'Assemblée, avec sa majorité girondine, n'avait donc pas la disposition des forces officielles qui appartenaient à la Commune ; celle-ci lançait des mandats d'arrêt, faisait procéder à des visites domiciliaires et au désarmement des suspects ; l'Assemblée n'avait pas non plus pour elle les forces populaires qui étaient dans la main de Robespierre et des agitateurs. Cependant, certains d'entre les Girondins voyaient tous les dangers de l'inaction de leur parti, et ils voulaient les lui faire voir.

Les deux ministres de l'Intérieur sortis de ce parti, Roland, ministre après le 10 août, et Garast après le 24 janvier, ne cessaient d'inviter la majorité à enlever à ses ennemis les armes dont ils se servent contre elle. Ils proposaient aux

membres de la majorité ou bien de transférer aux ministères les pouvoirs de la Commune, ou bien de les exercer eux-mêmes par l'intermédiaire d'un comité. Le premier moyen ne pouvait leur convenir. Par crainte des Montagnards, et surtout, nous l'avons vu, par respect pour la tradition de la séparation des pouvoirs, ils avaient fait décider, dans les premières séances de la Convention que, conformément aux décisions de la Constituante et de la Législative, les ministres ne pourraient faire partie de l'Assemblée ; ils ne voulaient pas mettre le pouvoir exécutif en dehors de l'Assemblée, en dehors d'eux, et, d'ailleurs, depuis le départ de Roland, les ministres leur inspiraient peu de confiance. Cela ne veut pas dire que la Convention resta étrangère à l'exercice du pouvoir exécutif ; seulement, dans les premiers mois, cette participation se traduisit seulement par des ordres donnés au conseil exécutif. Le second procédé leur convenait davantage, ils le mirent en pratique.

Le comité de Sûreté générale n'avait que des pouvoirs de police ; la politique générale, la guerre, la diplomatie, étaient de la compétence du conseil exécutif, que nous avons précédemment étudié.

Tant que l'horizon ne fut pas menaçant à l'extérieur (expulsion des Austro-Hongrois, — conquête de la Belgique), on se contenta de cette organisation ; mais lorsque l'Angleterre se déclara ouvertement contre la France, à la suite de l'occupation de la Belgique, le conseil exécutif pa-

rut à tous trop faible. Il était urgent de lui infuser une partie de cette puissance que la convention avait prise en naissant au sein même de la nation. On créa, dans ce but, un organe spécial : le comité de Défense générale. C'était un pas de plus fait vers la confusion du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, vers la réalisation *du régime conventionnel*. Mais ce ne fut pas — remarquons-le encore une fois, — une application de cette théorie de la confusion des pouvoirs que les Montagnards d'aujourd'hui prétendent emprunter aux Montagnards de la Convention.

Tout d'abord, l'initiative partit d'un Girondin, Kersaint (1^{er} janvier 1793). Et son initiative parut bien hardie : si on soumettait les ministres à un comité de la Convention, les ministres n'étant plus indépendants ne seraient plus responsables. Marat demanda le temps de réfléchir : on était bien près du temps où, après avoir renversé la tyrannie royale, on avait proclamé qu'un pays n'a point de Constitution, lorsque la séparation des pouvoirs n'y est pas organisée (art. 16 de la Déclaration des droits). Il était grave de détruire ce principe ; cependant on le sacrifia aux nécessités contingentes (1). La Convention rendit, en effet, le décret suivant : « Les comités de la guerre, des finances, des colonies, de marine, diplomatique, de constitution et de commerce nommeront cha-

(1) La Législative, elle aussi, avait organisé à côté du conseil exécutif une commission des Douze qui rappelle le comité de Défense Générale.

cun trois de leurs membres, lesquels se réuniront dans un local particulier sous le nom de comité de Défense générale. Ce comité s'occupera, sans interruption, avec les ministres, des mesures qu'exigent la campagne prochaine et l'état présent des affaires, et lorsqu'il aura besoin de la parole pour rapporter une affaire, le président ne pourra la lui refuser (1) ».

Ce comité était trop nombreux (23 membres), il délibérait publiquement ; il constituait plutôt une Assemblée qu'un comité de gouvernement : l'unité de vues, le secret nécessaire aux discussions gouvernementales, par conséquent l'énergie indispensable dans ces époques troublées étaient impossibles à atteindre. Toutes les opinions doivent être représentées dans la délibération, mais il ne doit plus y en avoir qu'une seule dans l'action.

D'autre part, le sort des armées ne favorisait pas ce comité, il supportait la responsabilité des échecs des armées commandées par Dumouriez ; aussi demanda-t-il lui-même sa dissolution. Il proposa « qu'il fut formé incessamment dans le

(1) Les Girondins entrèrent en majorité dans le nouveau comité ; furent élus : Kersaint, Guadet, Boyer, Fonfrede, Brissot, Gensonné. Ils avaient à côté d'eux quelques Montagnards, non point les chefs, ni Danton, ni Robespierre, ni des hommes qui leur fussent directement inféodés, mais des indépendants tels que Cambon, Dubois-Crancé, Guyton-Morveau, Lacombe Saint-Michel. Les choix que fit ce comité pour sa présidence montrent bien qu'il appartenait en majorité au parti girondin ; les premiers présidents furent Kersaint (3 janvier), Petion (4 mars), Guadet (19 mars).

sein de l'Assemblée, un comité de Salut public, et qu'il fut organisé de manière à prévenir toutes les défiances, à éteindre les discordes et à établir des communications plus actives de la convention nationale avec le conseil exécutif ». Il proposait en somme une confusion plus complète du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. La Convention hésita encore devant ce nouveau pas à franchir ; elle adopta le principe, mais ne lui donna pas encore d'autre suite. Elle attendit que les circonstances la poussent encore dans cette voie contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

LE SECOND COMITÉ DE DÉFENSE GÉNÉRALE

L'occasion qui devait obliger la Convention à fortifier tous les pouvoirs en les concentrant dans les mêmes mains ne se fit pas attendre : ce fut la défaite de Neerwinden le 22 mars.

La Convention ordonna à son comité de Défense générale de préparer un projet d'organisation du comité de Salut public qui devait lui être présenté le lendemain. Cependant le lendemain, on ne fit rien ; et ce n'est que trois jours après, le 25 mars, que fut réorganisé le comité de Défense générale. Le nouveau comité gardait le même nom que l'ancien ; il avait le même nombre de membres, vingt-cinq. Il était chargé « de préparer et de proposer toutes les lois et les mesures nécessaires pour la défense extérieure et intérieure de la République ». Il devait appeler le conseil exécutif à

ses séances au moins deux fois par semaine. Les ministres devaient lui rendre compte dans la huitaine de tous leurs arrêtés généraux. Il avait ainsi la direction effective ou plutôt le contrôle très étroit du pouvoir exécutif ; mais ce contrôle et cette direction, il ne les exerçait à son tour que sous l'autorité immédiate de la Convention : deux de ses membres, en effet, devaient assister chaque jour aux séances de l'Assemblée pour répondre aux questions qui lui seraient adressées par les députés (1).

Ce comité délibéra en commun, comme l'autre. « Ce comité, dit Barère (2), a toujours dans le lieu de ses séances près de deux cents membres de la Convention. » De plus, si la réunion d'opinions opposées dans un même ministère est funeste à la marche normale du gouvernement, cela est encore plus vrai pour un comité chargé seulement de donner la direction générale à la politique dont les détails appartiennent à d'autres (le conseil exécutif) et cela est surtout vrai en temps de crise. — Le rôle du second comité de Défense générale fut nul.

(1) Au point de vue de sa composition, ce comité constituait « une sorte de transaction entre les partis fortement prononcés ». Discours de Barère dans la séance de la Convention du 6 avril 1793. Les Girondins et les Montagnards y étaient en nombre à peu près égal, quoique avec un léger avantage pour la Gironde. Le bureau fut composé d'hommes ne se rattachant à aucun des partis extrêmes : Guyton-Morveau, président ; Barère, vice-président ; Bréard et Cambacérès, secrétaires.

(2) 6 avril 1793.

Le 4 avril, après la défection de Dumouriez, il proposa lui-même sa propre dissolution et la création d'une *commission d'exécution*, qui devait être chargée de toutes les fonctions qui étaient attribuées au conseil exécutif réuni. C'était consacrer d'une manière ouverte la main mise complète de la Convention sur le pouvoir exécutif (1).

Nous allons voir que la Convention va hésiter encore devant cette violation du principe sacré de la séparation des pouvoirs : elle l'accomplira en fait, poussée par les circonstances, mais en droit le principe ne sera pas encore complètement aboli.

LE COMITÉ DE SALUT PUBLIC

Le comité de Salut public, Danton.

La convention ne voulut pas de la *commission d'exécution*. Forcée par les circonstances, elle portera atteinte au principe de la séparation des pouvoirs, mais en lui rendant hommage ; elle veut au moins que, dans la forme, il soit respecté. Elle ne voulait pas surtout d'une suppression qui lui fut contraire. Le titre de *comité du Salut public* avait l'avantage de ne pas violer expressément le principe de la séparation des pouvoirs, et d'être justifié par la gravité de la situation où la trahison de Dumouriez avait plongé la France.

Le comité que la Convention décida de former

(1) Le second comité de Défense générale se sépara le 5 avril 1793.

par un décret du 6 avril 1793, était moins nombreux que le comité de Défense générale et il devait délibérer en secret. Composé de neuf membres, il était chargé de « surveiller et d'accélérer l'action de l'administration confiée au conseil exécutif », il pouvait suspendre les arrêtés de ce conseil s'il les jugeait contraires à l'intérêt national ; il était autorisé à prendre dans les circonstances urgentes toutes mesures de défense extérieure et intérieure, à la seule condition de faire chaque semaine un rapport général à la Convention ; ses arrêtés devaient être exécutés sans délai par le conseil exécutif. Ce comité devait constituer pendant plus d'un an tout le gouvernement.

Le principe de la séparation des pouvoirs était respecté non seulement dans l'expression, mais encore dans la forme ; le pouvoir exécutif appartient à des titulaires distincts pris hors du sein de l'Assemblée ; les ministres subsistent. Mais si la Convention recula devant le mot, elle ne recula pas devant la chose ; les ministres subsistent, mais seulement comme un vain hommage au principe : ils ne sont plus que des grands commis à la tête de leurs départements ; ils *administrent*, *le comité de Salut public gouverne*. C'est lui qui est le grand moteur de toute la machine gouvernementale ; c'est lui qui donne l'impulsion, la direction générale, les ministres ne sont que des agents de transmission.

Organisation du premier comité de Salut public.

Le comité de Salut public n'était pas le pouvoir exécutif, au moins dans la théorie. En fait, il l'était, et la Convention le traite comme tel : c'est ainsi qu'il eut un lieu de séances spécial, comme un pouvoir distinct de la Convention (1). C'est ainsi encore que la Convention fit preuve à son égard des méfiances de la Révolution contre tout pouvoir exécutif ; elle prit contre lui des précautions : le comité sera renouvelé tous les mois ; le décret ne parle pas de la présidence du comité, il était dans son esprit qu'il n'y en eut pas ; s'il y avait eu un président, il aurait été trop un, par conséquent trop fort. Ce comité n'aura pas la disposition des deniers publics : on lui attribue cent mille livres de fonds secrets ; mais la Trésorerie nationale est indépendante de lui (2).

(1) D'abord l'hôtel d'Elbœuf, ensuite le pavillon de l'Egalité aux Tuileries.

(2) Immédiatement après avoir décidé la création du comité de Salut public, le 6 avril 1793, la Convention procède par appel nominal à la nomination de ses membres. Furent élus : Barère, Delmas, Bréard, Cambon, Danton, Guyton-Morveau, Treilhard, Delacroix, et Robert Lindet, élu le 7 à la place de Jean de Bry non acceptant. Tous étaient des anciens membres du comité de Défense générale ; tous avaient voté la mort de Louis XVI et tous, sauf Treilhard, avaient rejeté le sursis : c'étaient donc des Montagnards, mais de la fraction *opportuniste*, non inféodés à Robespierre qu'ils devaient combattre. Adversaires des Girondins, ils n'en veulent pas la mort, et ils ne seraient pas loin de vouloir une entente avec quelques-uns d'entre eux, tels que Vergniaud et Condorcet.

La première de ces précautions eut peu d'importance pratique jusqu'au 10 juillet 1793, date de la chute de Danton ; jusqu'à cette époque, les mêmes membres du comité, à peu d'exceptions près, furent élus chaque mois : c'est qu'à cette époque le besoin de stabilité gouvernementale se faisait vivement sentir. Le comité de Salut public décida que ses séances seraient secrètes : c'est là le propre des délibérations des collèges exécutifs ; lorsque le Sénat des Etats-Unis siège en matière exécutive, le public est exclu de ses séances. — D'autre part, malgré le silence de la Convention sur la question d'un bureau du comité de Salut public, celui-ci dans sa première séance s'en donna un (1) ; mais dans la suite des procès-verbaux, il n'en est plus question. Le comité de Salut public constitua trois bureaux : un bureau de correspondance avec les représentants en mission ; un bureau de correspondance avec les ministres et les généraux ; un bureau central « chargé d'enregistrer les adresses, pétitions et mémoires, correspondance générale, réclamations contre le conseil exécutif provisoire et de la distribution de toutes les pièces ». Chaque bureau comprenait un chef et des commis pris en dehors du comité. Le comité se donna en outre un secrétaire général.

Les membres du comité se partagèrent ensuite le travail. Cambon, Guyton et Lindet prirent la

(1) Guyton-Morveau fut élu président et Bréard vice-président, Barère et Lindet secrétaires.

correspondance, l'intérieur, les subsistances, les finances, la distribution du travail entre les sections du comité, la surveillance des bureaux ; Barère et Danton, les affaires étrangères et la direction des envois en mission des agents révolutionnaires aux armées et dans l'intérieur. La guerre entre dans les attributions de Delmas et Delacroix ; la marine dans celle de Treilhard et de Bréard. — A partir du 13 juin, les finances, l'intérieur et la justice formèrent chacune une section à part ; une nouvelle section fut aussi créée, composée de deux membres à tour de rôle, chargée d'entendre les réclamations des représentants et des citoyens. Cela porta à six le nombre des sections du comité (1).

Danton était comme le président du conseil de ce ministère ; le 29 juin, il fut chargé, outre ses propres attributions, de suivre les opérations de la guerre.

Attributions du premier comité de Salut public.

Il était l'organe chargé par la Convention de *surveiller le pouvoir exécutif* : car, rappelons-le, en théorie, le comité du Salut public n'est pas le

(1) Chaque section devait se réunir tous les jours depuis six heures du matin « au plus tard » jusqu'à deux heures de l'après-midi ; à ce moment il y avait une première séance générale du comité de Salut public pour examiner les rapports des sections, et à huit heures, une seconde pour « s'occuper des objets de Salut public ».

pouvoir exécutif : c'est un organe spécial de la Convention chargé de surveiller le conseil exécutif, pris en dehors de la Convention, et de mettre en jeu sa responsabilité. Dans le régime parlementaire, c'est la Chambre tout entière qui exerce le contrôle politique sur le pouvoir exécutif ; mais on pourrait supposer qu'elle nommât un comité de vigilance pour surveiller le ministère ; ce comité tendra nécessairement à devenir tyrannique, à descendre dans tous les détails de l'administration. Ce rôle fut tenu par le comité de Salut public. Mais, en outre, il exerça directement des fonctions exécutives.

Comment s'exerçait son contrôle ? d'une manière spéciale sur chaque département ministériel, d'une manière générale sur l'ensemble du ministère. Le contrôle spécial était exercé par chaque section compétente du comité du Salut public sur le ministère ayant les attributions correspondantes. Le contrôle général se faisait dans le « comité général ». Le « comité général » était formé de la réunion du comité de Salut public et du conseil exécutif provisoire. Le comité de Salut public décida, en effet, le 15 juin, que, chaque jour, à une heure de l'après-midi, le conseil exécutif viendrait concerter avec lui « sur les mesures propres à sauver la République ». En somme, le conseil exécutif venait prendre les ordres du comité de Salut public, et lui rendre compte de ses actes. Le conseil exécutif était le subordonné du comité de Salut public, les ministres, ses agents.

Dans la réalité des choses, comme dans l'opi-

nion de la France et de l'Europe tout entière, le comité de Salut public était le pouvoir exécutif. D'ailleurs, avons-nous dit, il le prouva, en faisant lui-même et directement des actes du pouvoir exécutif : il donna des ordres aux fonctionnaires civils ou militaires sans l'intermédiaire du conseil exécutif ; il eut des agents secrets dans les départements, chargés de le renseigner sur les conditions économiques, sur l'état des esprits, sur la situation politique. Il avait le choix, la surveillance, la direction des représentants en mission ; il leur donnait des ordres, il était en correspondance régulière avec eux ; il eut la direction effective des affaires extérieures.

On avait fait au principe de la séparation des pouvoirs un sacrifice de formule ; il faut reconnaître cependant que certains ministres profitèrent de leur indépendance légale pour contre-carrer l'action du comité de Salut public et compromettre ainsi l'unité de gouvernement et par conséquent la défense nationale. Mais on peut dire qu'en fait, le comité de Salut public était un véritable ministère responsable.

Cette responsabilité fut mise en jeu le 10 juillet 1793, à propos du renouvellement mensuel du comité : on lui reprochait l'échec de sa diplomatie, les opérations militaires malheureuses en Vendée, sa politique hésitante et sans vigueur à l'égard des insurgés fédéralistes.

Le comité de Salut public Danton fut remplacé par le comité du Salut public Robespierre.

Le comité de Salut public Robespierre.

En réalité, Robespierre ne fut pas élu le 10 juillet, au jour où Danton ne fut pas réélu ; mais Gasparin ayant donné sa démission (24 juillet) pour raison de santé, fut remplacé (le 27 juillet), sur un rapport présenté au nom du comité par Jeanbon Saint-André, par Robespierre qui ne tarda pas à prendre la prépondérance (1). Comme pour le premier comité de Salut public, le besoin de stabilité dans le gouvernement fit réélire chaque mois tous les titulaires.

Organisation du second comité de Salut public.

On n'a pas, sur l'organisation intérieure du second comité de Salut public, des renseignements aussi nombreux et aussi précis que pour le premier. Avant la création des commissions exécutives qui remplacèrent le conseil exécutif, il y avait trois bureaux dans le comité : 1° Bureau de correspondance, des représentants en mission ; 2° Bureau de surveillance de l'exécution des lois ; 3° Bureau de « l'Action », contre du gouvernement (2).

(1) Par suite d'adjonctions, le premier comité de Salut public avait été élevé à seize membres ; le second fut réduit à neuf ; des adjonctions le portèrent à quinze, mais par suite de démissions et de non acceptations il se réduisit à douze à partir du 20 septembre.

(2) *Recueil des actes du comité de Salut public*, t. XII, p. 644.

Le comité avait décidé, par un arrêté du 23 septembre 1793, que chacun de ses membres serait attaché à une « division du travail », mais cette répartition ne fut jamais déterminée. Cependant, en fait, chaque membre se constitua une sorte de département ministériel qu'il dirigeait à peu près seul, et pour lequel, par conséquent, il était à peu près seul responsable (1).

Les décisions relatives à la police générale étaient prises par le comité dans son ensemble,

(1) Les minutes d'arrêtés qui sont souvent de la main d'un des membres du comité et les signatures dont elles sont revêtues nous donnent quelques indications approximatives à ce sujet. Nous en trouvons d'autres dans les débats de la Convention et des Jacobins, dans les diverses sources de l'histoire politique générale. Robespierre a laissé peu de traces écrites de son activité dans la besogne journalière du comité. Les arrêtés de sa main sont rares, et ils ont pour objet la police, ou des arrestations ou des mises en liberté. Il ne donne guère sa signature qu'à des arrêtés de politique générale et à quelques pièces relatives à la marine. C'est à d'autres signes, comme on le verra, qu'il apparaît, pour employer le langage de notre temps, comme un président de ministère, ministre sans portefeuille. Il interprète la politique générale du gouvernement, et il l'interprète, la défend soit à la Convention, soit aux Jacobins.

Saint-Just écrit et signe encore moins. Il n'y a d'arrêtés de lui que sur l'armée, et pour des incarcérations. Mais il intervient en personne dans les opérations militaires, il contribue par sa présence aux victoires des armées du Nord et du Rhin. Couthon n'est guère moins avare de son écriture et de sa signature. Il n'a pas de spécialité ; il s'occupe un peu de tout, même de diplomatie. Prieur (de la Côte-d'Or) écrit et signe beaucoup. Il a laissé une quantité d'arrêts sur l'armement, l'artillerie, l'instruction publique, et, par exception, les subsis-

et c'était, par conséquent, dans son ensemble que le comité était responsable.

Attributions du second comité de Salut public.

Le second comité de Salut public marque une emprise beaucoup plus déterminée de la Convention sur le pouvoir exécutif, mais non la confusion de ces deux pouvoirs.

Le 1^{er} août 1793, Danton proposa de renoncer ouvertement à la fiction de la séparation des pouvoirs et « d'ériger le comité de Salut public en comité d'exécution provisoire, dont les ministres deviendraient les premiers commis », et de mettre à sa disposition une somme de cinquante millions. Mais la Convention hésita encore à sacrifier

tances, les charrois. On n'a presque pas d'arrêtés de Prieur (de la Marne) qui fut constamment en mission, de même que Jeanbon Saint-André, qui a laissé pourtant quelques arrêtés de sa main sur la marine. Mais Jeanbon, pendant sa longue mission à Brest et dans les départements maritimes, fut le véritable ministre de la Marine de la République française.

Robert Lindet rédige et signe de nombreux arrêtés sur les subsistances en général, les subsistances de l'armée, les subsistances de la marine, les approvisionnements. — Barère rédige et signe la plupart des arrêtés relatifs à la diplomatie, et (à partir de floréal an II) à l'instruction publique et aux beaux-arts. — Hérault de Séchelles s'occupe avec Barère de la diplomatie. Mais il y a peu de traces de son activité ; son écriture et sa signature sont rares : on sait d'ailleurs qu'il fut guillotiné quatre mois avant la chute de Robespierre. Le co-

absolument un des premiers principes que la Révolution avait proclamés, et qu'elle regardait comme une barrière contre le retour des abus de l'ancien régime ; elle se refusa à concéder expressément le pouvoir exécutif à son comité de Salut public ; elle lui accorda seulement la somme de cinquante millions, dont il pouvait faire, sans aucune obligation de rendre compte, l'emploi qu'il voudrait. Il l'employa naturellement à accroître son autorité en soudoyant des agents secrets, en réalisant immédiatement des mesures urgentes de défense nationale, en subventionnant des journaux. En outre, elle lui donna des attributions propres d'exécution que n'avait pas eues le premier comité de Salut public.

Ce second comité eut ainsi deux sortes d'attributions : des attributions d'exécution, des attributions de surveillance.

mité l'avait mis en suspicion et avait cessé de délibérer en sa présence dès la fin de brumaire an II. — Billaud-Varenne et Collot-d'Herbois sont chargés de la lourde tâche de la correspondance du comité, surtout avec les représentants en mission. Il n'y a pas beaucoup d'arrêtés de leur main ou signés d'eux. Enfin Carnot rédige et signe une foule d'arrêtés sur l'armée et aussi parfois sur la marine. Il s'occupe des nominations et des révocations d'officiers. C'est bien lui qui, dans les choses militaires, est le ministre dirigeant, en particulier pour ce qui concerne le personnel.

Peu à peu, chaque membre du comité se spécialisa davantage, et, d'autre part, ses collègues approuvèrent de confiance, sans discussion, la plupart des mesures qu'il prenait dans son département, quand ces mesures n'intéressaient pas la politique générale. Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 337 et suiv.

A) *Attributions d'exécution.* — C'étaient surtout des attributions de police ; le 28 juillet, quelques jours à peine après sa formation, la Convention lui concéda le droit de « décerner des mandats d'amener et d'arrêt contre les personnes suspectes et de faire apposer les scellés ». Des décrets des 26 et 27 germinal sur la police générale, complétaient ces dispositions. Les mesures dont ces textes chargèrent le comité de Salut public étaient prises par la fameuse section de police générale (1).

Le comité de Salut public partageait l'autorité de police avec le comité de sûreté générale, aussi désigne-t-on parfois ces deux comités sous le nom *de comités de gouvernement*. Ils se réunissaient pour prendre en commun les mesures importantes, telles que l'arrestation de certains personnages : Danton, Camille Desmoulins, etc. Ce n'est même pas toujours le comité de Salut public qui prend l'initiative de ces actes exceptionnels (2). Souvent c'est un membre du comité de Défense générale qui sert de rapporteur aux deux comités.

Affaires étrangères. — Pour les affaires étrangères, le comité de Salut public en avait seul la direction effective ; il prit, par un arrêté du 20 ven-

(1) Tout d'abord dirigée par le rapporteur du décret de germinal, Saint-Just, jusqu'à son départ pour l'armée du Nord ; remplacé par Robespierre ; celui-ci le fut par Couthon.

(2) Le 3 octobre 1793, sur le rapport d'Amar, c'est le comité de Sûreté générale qui fait décréter l'arrestation de soixante-cinq députés et l'envoi de quarante et un autres devant le tribunal révolutionnaire.

tôse an II, les décisions suivantes : « 1° Le comité signera les lettres de créance données à tous les envoyés ; elles seront contresignées par le ministre des Affaires étrangères ; 2° le comité prendra les arrêtés nécessaires pour les autorisations spéciales à donner aux envoyés ; 3° le comité arrêtera les bases des opérations à confier aux envoyés de la République ; les instructions seront données par le ministre des Affaires étrangères et soumises au comité ; 4° le comité correspondra directement avec les gouvernements étrangers, quand il le jugera convenable à la dignité de la République (1) ».

Nomination et révocation des fonctionnaires.— Quelques jours après, le comité reçut le droit de destituer les fonctionnaires et de leur nommer des remplaçants provisoires. « Le comité de Salut public destituera, conformément à la loi du 14 frimaire, tout fonctionnaire qui manquera d'exécuter les décrets de la Convention nationale, ou les arrêtés du comité, ou qui se sera rendu coupable de prévarication ou de négligence dans l'exercice de ses fonctions ; il le fera poursuivre selon la rigueur des lois et pourvoira provisoirement à son remplacement » (2). C'est à partir du décret du 23 ventôse, que le comité de Salut public exerce véritablement la dictature (3).

B) *Attributions de surveillance.* — Si le comité

(1) *Recueil des Actes*, t. XI, p. 627.

(2) Décret du 23 Ventôse an II.

(3) Il destitue et remplace le maire de Paris.

de Salut public exerçait, en réalité et avec une vigueur exceptionnelle le pouvoir exécutif, il ne le possédait pas en droit. Les titulaires du pouvoir exécutif lui étaient étroitement subordonnés, mais ils étaient distincts de lui ; il avait sur eux un pouvoir rigoureux de contrôle et de surveillance.

Dès qu'il fut constitué, le comité de Salut public arriva rapidement à se subordonner les autres organes du gouvernement ; cette subordination de fait fut consacrée en droit par le décret du 10 octobre 1793, article 2 : « Le conseil exécutif provisoire, les ministres, les généraux, les corps constitués, sont placés sous la surveillance du comité de Salut public, qui en rendra compte tous les huit jours à la Convention ». L'article 7 du même décret enlève, au conseil exécutif, la nomination des généraux ; ils devront être nommés par la Convention, sur la présentation du comité de Salut public.

Les représentants en mission étaient sous la surveillance du comité de Salut public, et ils étaient « tenus de se conformer exactement à ses arrêtés (1) ».

Enfin, le décret qui institua douze commissions exécutives à la place du conseil exécutif, les subordonna directement au comité de Salut public, auquel elles durent rendre compte jour par jour de leurs opérations et de leurs dépenses : « Chaque jour, à dix heures du matin, soit un commissaire, soit un adjoint de chacune des douze commissions,

(1) Décret du 10 octobre 1793.

se rendra dans le lieu des séances du comité pour y rendre compte du résultat de leurs opérations, conformément à l'article 18 du décret (1) ».

Le comité se divisa en sections pour surveiller les commissions (2).

On voit que, outre ses attributions propres, le comité de Salut public avait, sous le nom de surveillance, toute la réalité du pouvoir exécutif.

Les représentants en mission.

Nous n'aurions pas donné une idée complète du pouvoir exécutif de la Convention, si nous ne disions pas quelques mots des *représentants en mission*. Sans doute, ces représentants n'étaient pas des organes du pouvoir exécutif ils n'en étaient que les agents ; cependant leur étude entre dans notre sujet à un double titre : d'abord, ils étaient des agents directs de la Convention ; la Convention exerçait donc directement le pouvoir exécutif et c'est là un point qui nous intéresse. Et en second lieu, ils agirent souvent avec une telle indépendance qu'on pouvait les considérer, dans la circonscription où ils exerçaient leurs fonctions,

(1) Arrêté du 3 Floréal.

(2) Certains membres du comité de Salut public eurent à surveiller trois commissions : Robert Lindet, notamment, « fut chargé de la surveillance de trois ou quatre parties très considérables, parmi lesquelles se trouve celle du commerce et des approvisionnements ». Discours de Cambon, du 11 Thermidor, an II.

comme des organes immédiats du pouvoir exécutif. Ce sont ces deux idées que nous allons reprendre.

Ce ne fut pas sans hésiter que la Convention se décida à envoyer des représentants en mission : elle était retenue par le principe de la séparation des pouvoirs. Mais, encore une fois, les circonstances furent plus fortes que les principes, et elle fit administrer les départements et diriger les armées par certains de ses membres, qui furent appelés d'abord *commissaires de la convention*, et plus tard *représentants en mission*.

La Convention d'ailleurs n'inaugurait pas ce système ; la constituante déjà lui en avait donné l'exemple ; par un décret du 22 juin 1791, rendu après la fuite à Varenne, elle avait envoyé quelques-uns de ses membres dans les départements frontières pour « concerter avec les corps administratifs et les commandants des troupes les mesures qu'ils croiront propres au maintien de l'ordre public et à la sûreté de l'Etat et faire à cet effet toutes les réquisitions nécessaires ». La Législative, elle aussi, empiéta par ce moyen sur les attributions du pouvoir exécutif (1).

Afin de bien marquer qu'elle n'innovait point, la Convention maintint en fonctions les représen-

(1) C'est ainsi que des troubles s'étant produits dans le département de l'Oise, elle envoya quatre représentants pour les apaiser (15 février, 1792). Après la suspension de Louis XVI, douze commissaires furent envoyés aux armées avec pouvoir de suspendre et de remplacer les officiers de tout grade et les fonctionnaires de toute sortes.

tants envoyés par la Législative. Puis elle-même envoya quelques-uns de ses membres aux armées ou dans les départements avec des missions limitées. Ce n'était donc là à l'origine que des mesures tout à fait exceptionnelles. Ce n'est que peu à peu que l'envoi des représentants en mission devint une véritable institution : cela ne fut pas l'application d'un plan préconçu, ce fut seulement l'effet des circonstances. Les causes qui avaient amené les premiers envois en mission se généralisèrent, les envois en mission se généralisèrent également. L'institution prit toute son extension après les premiers échecs de Dumouriez. Le 9 mars 1793, la Convention décida d'envoyer deux représentants par département afin de surveiller la levée des 300.000 hommes qu'elle avait décrétée « et pour exiger des comptes de toutes les autorités constituées, pour prendre toutes les mesures qui leur paraissaient nécessaires au rétablissement de l'ordre, pour suspendre au besoin et incarcérer les fonctionnaires suspects, requérir la force armée, vérifier l'état des subsistances, rechercher les causes de la disette fictive et de la non circulation du grain, en un mot avec un mandat et des pouvoirs illimités. Le décret du 30 avril suivant organisa d'une façon régulière l'institution des représentants en mission (1) ».

Ils jouèrent, dans les départements, le rôle de préfets de la Convention ; aussi les administrations

(1) Aulard, *op. cit.*, p. 343.

départementales que la Constitution de 1791 avait faites indépendantes du pouvoir central furent-elles irritées de cette institution.

Le 9 nivôse an II, fut envoyée une mission générale pour l'établissement du gouvernement révolutionnaire, avec mandat d'épurer toutes les autorités constituées. Les représentants en mission dans les départements y restèrent à peu près de mars 1793 à mai 1794.

Les représentants accompagnèrent en outre toutes les armées pendant la durée de la Convention. Non seulement ils surveillaient l'exécution par les généraux des ordres du pouvoir central, non seulement ils nommèrent et révoquèrent provisoirement ces généraux, mais encore, ils exercèrent parfois effectivement le commandement militaire et savaient même mourir devant l'ennemi (1).

Les représentants en mission étaient des agents directs de la Convention ; c'était donc cette assemblée qui exerçait le pouvoir exécutif ; mais en outre, ces représentants avaient des pouvoirs si considérables et ils agirent souvent avec une telle indépendance qu'il est permis de les considérer dans leur ensemble comme un pouvoir exécutif très fractionné.

Tout d'abord, disons-nous, ils avaient des pouvoirs très considérables. Une décision de la Con-

(1) Rappelons seulement les missions de Saint-Just et de Carnot à l'armée du Rhin et à l'armée du Nord ; celle de Prieur (de la Marne), en Bretagne contre les Vendéens ; celle de Jeanbon Saint-André à Brest contre les Anglais.

vention du 17 juillet 1793 le montre bien : elle déclare que les arrêtés des représentants sont « des lois provisoires ». Cette décision fut complétée le 16 août suivant par une autre punissant « de dix ans de fers les administrateurs qui suspendraient l'exécution des arrêtés des représentants du peuple ».

En second lieu, ces pouvoirs considérables étaient exercés avec une grande indépendance. Ces « lois provisoires » n'étaient pas toujours rendues en exécution des ordres de la Convention ou du comité de Salut public. Et cela pour deux raisons, d'abord parce que les représentants en mission n'étaient pas toujours disposés à obéir, et ensuite parce que souvent les ordres manquaient, alors même que les représentants auraient voulu obéir. C'est que les représentants en mission, collègues des membres du comité de Salut public, étaient leurs égaux et n'entendaient pas devenir leurs subordonnés. Des décrets des 5 et 14 frimaire qui leur imposent l'obéissance aux décisions du comité montrent bien que cette obéissance n'existait pas ; d'ailleurs, ces décrets ne réussissent pas à l'obtenir complètement (1). Ils allèrent jusqu'à lever des taxes contre la volonté de la Convention : les 16 et 18 frimaire, la Convention annula les taxes révolutionnaires sur les riches et déclara qu'il n'en serait plus levé : la taxe n'en fut pas moins perçue par bien des re-

(1) La campagne antichrétienne des représentants en mission est faite, d'après M. Aulard (*op. cit.*, p. 346) contre la volonté formelle du comité du Salut public.

présentants. Certains poussèrent l'indépendance jusqu'à ne pas obéir à des ordres de rappel : le 10 janvier, la Convention les déclare démissionnaires. L'indépendance des représentants en mission ne tenait pas seulement à leur caractère, mais encore à l'absence d'ordres auxquels ils pussent obéir. Ces ordres manquaient à cause de l'éloignement et à cause aussi de l'inertie du pouvoir central. Etant donnée l'imperfection des moyens de communication, il fallait souvent quinze jours avant qu'un représentant en mission ait la réponse à une demande d'instruction adressée au comité de Salut public. Et parfois le comité de Salut public préférait ne pas répondre à la lettre des représentants afin de leur laisser la responsabilité de la décision à prendre (1). Et ce n'était pas seulement par désir de ne pas engager sa responsabilité que le comité de Salut public s'abstenait de donner des ordres formels : c'était souvent par suite du défaut d'organisation. Il n'avait pas la liste des représentants en mission, il envoyait ses ordres à des représentants, oubliant qu'il les avait rappelés (2). Les représentants en mission étaient donc souvent obligés de s'enga-

(1) Souvent les représentants insistent pour avoir une réponse, ils menacent d'abandonner leur mission, mais n'obtiennent rien.

(2) Il ne faut pas cependant apprécier cet état par comparaison à l'administration actuelle : il faut, pour voir les progrès accomplis, se rappeler l'ancienne administration royale ; on comprendra alors que ces missions de représentants contiennent le germe véritable de la centralisation actuelle.

ger sous leur propre initiative. Aussi peut-on dire que vu l'importance de leurs attributions, vu aussi l'indépendance avec laquelle ils les exerçaient et qu'ils devaient à leur situation, à leur caractère, à l'éloignement, à l'inertie, au défaut d'organisation du pouvoir central, les représentants en mission constituaient dans leur ensemble un véritable organe du pouvoir exécutif.

La Constitution du Gouvernement révolutionnaire.

Décret du 14 Frimaire an II (4 décembre 1793) (1)

Ce ne fut pas, en réalité, la majorité de la Convention qui proscrivit les Girondins : soit par un sentiment de noble générosité, soit par crainte de créer un précédent qui serait plus tard retourné contre eux, bien des Montagnards hésitaient à proscrire Vergniaud et ses amis, et le comité de Salut public voulait les sauver. Mais il fallait obéir à la Commune toute puissante par l'insurrection victorieuse : les Girondins furent proscrits : le pouvoir exécutif résidait partout ailleurs que dans la majorité de la Convention : dans la Commune, dans le club des Jacobins, dans le comité de Salut public.

A partir de la chute des Girondins, le gouvernement révolutionnaire existe en France : mais il n'avait point reçu sa forme définitive ; l'exercice s'en partageait irrégulièrement, confusément, entre le comité de Salut public et la Commune, entre le

(1) Ce décret, modifié suivant les circonstances, reste la grande loi politique de la France jusqu'à la mise en activité de la Constitution de l'an III.

comité de Sûreté générale et les comités révolutionnaires, entre le club des Jacobins et les sections : de ce partage résultaient des querelles et des conflits de tous les jours. De ces pouvoirs, le comité de Salut public était hiérarchiquement le premier ; mais dans l'insurrection du 2 juin, il avait été évidemment débordé par la Commune, le club des Jacobins, les sections. On lui reprochait sa tiédeur ; on en expulsa les modérés : Bréard, Cambon, Danton, Guyton-Morveau, pour les remplacer par des Jacobins énergiques : Couthon, Saint-Just, Billaud-Varenne, Robespierre. Cependant il hésitait encore à envoyer à l'échafaud les députés détenus. D'ailleurs, le tribunal révolutionnaire lui-même, à la suite de quelques ménagements dont il s'était rendu coupable envers le général Custine, était devenu suspect et Robespierre lui reprochait aux Jacobins (25 août) d'avoir suivi *formes avocatoires* et de s'être entouré de *chicanos* pour juger des crimes dont le germe devait être étouffé subitement. A quoi bon cette complication inutile de juges et de jurés quand il n'existait à ce tribunal qu'un seul délit, celui de haute trahison, et qu'une seule peine, la mort ? Il fallait que le tribunal, au lieu de retarder la marche de la Révolution par des lenteurs criminelles, fût actif contre le crime et finit tout procès en 24 heures. Robespierre représentait aux Jacobins l'élément modéré.

Du 2 juin aux premiers jours d'octobre, il y eut ainsi une double pression : celle du comité de Salut public sur la Convention, celle de la Commune

et des Clubs sur le comité de Salut public. Les clubs obtenaient tout ce qu'ils voulaient. C'est sous leur influence que fut rendu, le 3 octobre, un décret qui confirmait la mise hors la loi de 21 députés, qui en traduisait 42 devant le tribunal révolutionnaire, qui en mettait 74 en état d'arrestation.

Le comité de Salut public après avoir créé ce précédent ne voulut pas qu'on put le retourner contre lui : il tint à conserver en ses mains l'instrument de la terreur et à l'y tenir plus solidement que jamais. Par deux décrets rendus, l'un le 10 octobre, l'autre le 10 décembre, sur les rapports de Saint-Just et de Billaud-Varenne, il proclama et organisa le gouvernement révolutionnaire.

Le principe du gouvernement révolutionnaire était un pouvoir unique, maître absolu de la fortune, de la liberté, de la vie de tous les citoyens, et pouvant, par l'organe d'agents dociles, transmettre et faire exécuter rapidement ses ordres d'un bout à l'autre du territoire. C'est le comité de Salut public qui recevait ce pouvoir exorbitant. Dès avril, au moment de la défection de Dumouriez, il avait été investi du droit de prendre toutes les mesures nécessaires à la sûreté intérieure et extérieure du pays, à la seule condition d'en rendre compte à la Convention (1).

(1) Le comité de Salut public était en réalité le maître de la convention nationale. Il arrivait souvent que la Convention votait un décret proposé par le comité de Salut public et le discutait ensuite. Le 26 Germinal an II, le comité présenta un projet de décret sur la répression des conspirations, l'éloigne-

Danton dont la conduite franche et loyale rachète bien des erreurs et des crimes, voulait que l'on proclamât franchement la dictature du comité, et qu'on supprimât les ministres comme un rouage inutile. Robespierre et Barère, qui poursuivaient le même but par des voies détournées, voulurent au contraire conserver les ministres, mais en les obligeant à venir tous les jours, à heure fixe, prendre les ordres du comité et en leur enlevant tout droit même de surveillance sur l'exécution des lois et des mesures révolutionnaires. C'était atteindre indirectement le but que Danton voulait atteindre directement ; l'effet était d'ailleurs le même ; c'était l'annulation des ministres : aussi s'aperçut-on à peine du changement, lorsque quatre mois après, sur la proposition du comité de Salut public, le conseil exécutif fut complètement supprimé.

Le comité de Salut public était le maître de la Convention, et c'était sans débat que tous ses actes étaient ratifiés.

C'était en somme le règne de la terreur ; la Convention était dominée par la peur du comité de Salut public, le comité de Salut public par la

ment des nobles et la police générale : c'était une aggravation de la Terreur : le projet fut adopté par acclamations à l'unanimité. Après le vote, des amendements furent proposés : on les renvoya au comité de Salut public « chargé de présenter une rédaction nouvelle ». La rédaction nouvelle fut adoptée le 27 Germinal. Le 28 un nouvel amendement fut proposé, accepté, et forma un article additionnel qui corrigeait le précédent. — Aulard, *op. cit.*, p. 324.

peur de la Commune et des sociétés populaires. — Depuis plus de quatre mois, en effet, c'était le comité qui avait pris l'initiative de toutes les grandes mesures révolutionnaires. — L'armée révolutionnaire, soigneusement choisie parmi les Jacobins les plus exaltés, lui appartenait ; c'était un de ses membres, Henriot, qui venait d'être nommé commandant de la garde nationale par 9.000 voix contre 6.000 données à Raffet. — Aux Jacobins, le comité était représenté par Robespierre ; mais la Commune aussi y avait ses partisans et Robespierre ne pouvait empêcher que certains de ses collègues du comité de Salut public, tels que Barrère, ne fussent tous les jours désignés comme suspects.

Le décret du 10 octobre proclame le principe de la suprématie du comité. La Convention développa ce principe dans un décret du 4 décembre. — Ce décret coordonnait les diverses institutions provisoires organisées par la Convention ; c'est pourquoi on peut le considérer comme une véritable Constitution provisoire.

La tendance de ce décret est naturellement vers une centralisation plus grande du pouvoir exécutif : le décret déclare que « le centre unique de l'*impulsion* du gouvernement est la Convention nationale ». L'inspection de tous les corps constitués, par conséquent de la Commune et de tous les fonctionnaires publics, était exercée immédiatement par le comité de Salut public.

N'oublions pas qu'à côté du comité de Salut public existait le comité de Sûreté générale qui

s'occupait spécialement de la police, et dont les attributions se heurtèrent parfois à celle du comité de Salut public : il subsiste, mais étroitement soumis au comité de Salut public (1). Ces deux comités se partagent les attributions en ce qui concerne la police. Le comité de Salut public exerçait l'inspection « pour les mesures de gouvernement et de Salut public, conformément au décret du 19 vendémiaire » ; le comité de Sûreté générale « pour tout ce qui est relatif aux personnes et à la sûreté générale et intérieure, conformément au décret du 17 septembre 1793 ».

Après avoir organisé le gouvernement révolutionnaire, on fit disparaître tous les obstacles qui pouvaient en gêner l'exercice. Les conseils et directoires de départements s'étaient toujours montrés plus modérés que les conseils et directoires des districts et les municipalités. En conséquence, on supprima, d'une part, les conseils généraux, les présidents et les procureurs généraux, syndics de département ; de l'autre, on réduisait les fonctions des directeurs, à la répartition des contributions entre les districts, à l'établissement des grandes routes, des manufactures et des canaux publics, enfin, à la surveillance des domaines nationaux.

Les procureurs syndics de district et les procureurs de la commune élus par leurs concitoyens,

(1) Saint-Just et Billaud-Varenne, afin d'assurer l'unité de gouvernement, voulaient que le comité de Salut public put nommer et révoquer les membres du comité de Sûreté générale ; mais la Convention conserva la nomination de ces deux comités.

avaient quelquefois manifesté certaines velléités d'indépendance : on les remplaça par des agents nationaux, que le comité de Salut public nommait et révoquait à son gré, sauf l'approbation de la Convention. Quant aux directoires de district, leur docilité était assurée grâce au droit permanent d'épuration exercé par le comité : aussi leur attribuait-on exclusivement le droit de surveillance sur l'exécution des lois révolutionnaires et des mesures de gouvernement : ils étaient seulement obligés de rendre compte tous les dix jours aux deux comités de Salut public et de Sûreté générale. L'exécution des décisions du comité de Salut public était confiée aux municipalités.

Le décret s'occupait aussi des comités révolutionnaires. Ces comités devenus fameux avaient d'abord été spontanément formés par les sections, à titre de comités de surveillance et sans qu'aucune attribution régulière leur fut conférée. Ils étaient alors de simples auxiliaires de la commune, qui leur confiait parfois des missions temporaires.

Après le 2 juin, on remarqua que dans les comités s'étaient introduits certains citoyens qui ne présentaient pas toutes les garanties d'un parfait jacobinisme : ils furent donc épurés, à Paris, par le conseil général de la commune, dans les départements par les commissaires de la Convention : on était sûr après cela de la pureté de leurs sentiments révolutionnaires : on leur confia la police. Ils eurent donc le droit d'ordonner à leur gré des visites domiciliaires et de décerner contre les suspects des mandats d'amener ou d'arrêt. On décida

qu'à Paris ces comités correspondraient directement avec le comité de Sûreté générale. Enfin un salaire de trois francs par jour fut attribué à chacun des membres qui les composaient. — Ces comités, dont le décret du 4 décembre consacre et organise l'existence, devinrent l'instrument le plus actif de la tyrannie des comités de Salut public et de Sûreté générale, et des municipalités. Quand les comités conventionnels voulaient exercer sur un point quelconque une action plus directe, ils étaient maîtres de le faire, soit par l'intermédiaire des représentants en mission, soit par l'envoi de commissaires spéciaux investis de pouvoirs déterminés.

Les agents nationaux de district devaient correspondre à la fois avec les deux comités de Salut public et de Sûreté générale, et leur rendre compte tous les dix jours ; les comités révolutionnaires devaient correspondre, d'une part, avec le comité de Sûreté générale, d'autre part avec le directoire de district dans le ressort duquel ils se trouvaient.

Le décret du 14 Frimaire avait donc pour but évident d'établir la centralisation ; ils établissent une subordination complète des autorités locales au gouvernement central ; mais ce gouvernement central lui-même n'était pas un ; il restait partagé entre les deux comités, mais les inconvénients de cette dualité étaient atténués dans la mesure du possible : tout d'abord les conflits étaient évités (1).

(1) En Floréal, le comité de Salut public empiétait sur les attributions du comité de Sûreté générale, en créant le bureau de police générale ; mais ce bureau fut supprimé en Messidor sur les réclamations du comité de Sûreté générale.

De plus, pour les affaires importantes de l'Etat, les deux comités délibéraient ensemble : de sorte qu'il y avait *unité* jusqu'à un certain point dans la tête du gouvernement, dans les circonstances les plus graves (1).

Le décret du 14 Frimaire contribuait encore à la centralisation par la création du *Bulletin des lois* qui assurait la promulgation et par conséquent l'application rapide de toutes les lois sur tout le territoire de la République.

Tel est, dans ses grandes lignes, le décret du 14 Frimaire an II, qui organisait en France l'ensemble du gouvernement révolutionnaire. Mais il constituait lui-même une mesure transitoire qui devait se modifier suivant les circonstances. C'est ainsi, comme nous l'avons vu, que le comité de Salut public reçut le droit de remplacer provisoirement les fonctionnaires élus qu'il avait destitués (23 ventôse an II). Nous avons vu également que le Conseil exécutif avait été remplacé par des commissions exécutives subordonnées au comité de Salut public. Mais ces innovations ne furent considérées que comme des modifications *du grand décret qui restait la constitution générale du gouvernement révolutionnaire*.

(1) Il ne suffisait pas au comité de Salut public de réunir dans ses mains des pouvoirs jadis divisés, de prendre des arrêtés qui avaient force de loi, il lui fallait un tribunal pour se débarrasser de ses ennemis avec des formes juridiques, il lui fallait une force organisée pour faire exécuter ses ordres : ses juges, il les trouve dans les tribunaux révolutionnaires, sa gendarmerie dans l'armée révolutionnaire.

Le Gouvernement de la Convention après le 9 Thermidor.

(9 Thermidor, an II. — 3 Brumaire, an IV).

Le Gouvernement révolutionnaire est maintenu.

A mesure que diminuaient les complications extérieures et intérieures, devait se désagréger le système de gouvernement qui avait été organisé pour elles. — Cependant le parti qui triomphe en Thermidor ne voulut pas revenir à la séparation des pouvoirs : les circonstances nécessitaient encore la confusion, dans la Convention elle-même, des pouvoirs législatif et exécutif, avec une entière liberté, réglementée seulement par des lois provisoires modifiées suivant les besoins du moment : mais afin de bien montrer qu'elle ne considérait pas ce système comme normal, et que ce régime ne se justifiait que par les circonstances exceptionnelles, elle continuait à l'appeler *révolutionnaire* (1).

(1) C'est ce qui ressort des déclarations répétées à la tribune de la Convention : le 24 Thermidor, Barère s'exprime ainsi : « Nous avons été sauvés par le *gouvernement révolutionnaire*... c'est donc à cette base unique, à ce gouvernement accélérateur

Le gouvernement révolutionnaire subsistait, mais on l'atténua. — L'autorité gouvernementale, concentrée jusqu'alors dans le comité de Salut public, fut divisée entre plusieurs comités ; et ces comités eux-mêmes furent affaiblis par le renouvellement par quart tous les mois, et la non rééligibilité des membres sortants pendant un mois.

∴

Mais on s'aperçut vite des inconvénients de ce système : c'était l'anarchie dans les affaires gouvernementales, la faiblesse dans les relations avec l'étranger : aussi ce système, à son tour, fut-il cor-

des mouvements des armées, conservateur de la victoire, qu'il faut tout rappeler ». Il est interrompu par Turreau : « Je demande à Barère quel est celui de nous qui s'oppose au gouvernement révolutionnaire ». « Je n'ai pas dit, reprit Barère, qu'il y eut un seul membre de la Convention qui ne voulut pas le gouvernement révolutionnaire. Je parle à l'Assemblée et non aux passions des hommes. J'ai demandé qu'avant de pousser plus loin nos recherches, la première base fût posée. Et bien, convenons tous que nous voulons le gouvernement révolutionnaire (*Oui ; oui !* s'écrient tous les membres en se levant et agitant leurs chapeaux par un mouvement simultané ! *Oui, oui ! nous le voulons tous !* On applaudit à plusieurs reprises). Je ne connais personne qui ne veuille un gouvernement juste. Le gouvernement révolutionnaire est la justice du peuple ! » *Réimpression de l'ancien Moniteur*, tome XXI, p. 446.

Le 29 Ventôse an III un membre proposa d'abolir le gouvernement révolutionnaire : mais la Convention renvoya la proposition à ses comités : elle voulait maintenir la confusion des pouvoirs jusqu'au moment où elle aurait mis en vigueur une constitution définitive. — Procès-verbal tome LVII, p. 187.

rigé : on rendit au comité de Salut public une partie de son ancienne autorité.

L'histoire du gouvernement révolutionnaire après Thermidor se divise en trois périodes :

1^o La Convention affaiblit ses comités chargés de la surveillance du pouvoir exécutif (décret du 11 Thermidor et du 7 fructidor). Elle voulait se réserver à elle-même la plus grande partie du pouvoir exécutif.

2^o Elle s'aperçoit des inconvénients de ce système qui engendre l'anarchie : elle rend ses pouvoirs au comité de Salut public (décret du 21 floreal).

3^o Enfin le gouvernement révolutionnaire se désagrège ; un décret du 28 Germinal an II, établit la décentralisation administrative. Cette désagrégation du gouvernement révolutionnaire ne fut pas plus que son organisation le résultat d'un plan préconçu : il a été emporté par les circonstances, comme les circonstances l'avaient amené : l'invasion menaçante avait créé le gouvernement révolutionnaire, la sécurité renaissante le détruisit peu à peu.

PREMIÈRE PÉRIODE. — *Affaiblissement des comités de la Convention.*

Le sentiment qui pesait sur tous les esprits après le 9 thermidor, c'était la crainte de la dictature. On avait envoyé à l'échafaud le dictateur et deux de ses complices, Saint-Just et Couthon, mais on

voulut, en outre, rendre la dictature désormais impossible. Dans ce but, on divisa le pouvoir qui était concentré. Cela n'alla pas sans résistances de la part de ceux qu'on a appelés (1) les thermidoriens de gauche. Ayant supprimé l'homme qui avait abusé du système et ne voyant personne qui put l'imiter, ils pensaient qu'ils pouvaient supprimer le système.

Au lendemain même de la chute de Robespierre, le 11 thermidor, Barère tenta de conserver le comité de Salut public avec tous ses pouvoirs (2). Mais Cambon proposa une modification dans l'organisation du gouvernement : il n'attaqua pas le comité de Salut public, mais le montra surchargé de travail. Il demanda que le poids de ce travail fût réparti entre douze comités, chargés chacun de la surveillance de l'une des douze commissions exécutives. « Les comités se réuniraient partiellement ou ensemble, par l'invitation d'un commissaire, à un centre commun, qui serait le comité de Salut public, pour tous les objets qui seraient relatifs à l'exécution, et à la Convention pour la législation. Dès lors, la Convention serait le centre du gouvernement. La séance deviendrait plus intéressante par les travaux des comités ; tous les membres de la Convention se-

(1) Aulard, *op. cit.*, p. 504.

(2) Il proposait le remplacement pur et simple des trois membres guillotins : Robespierre, Saint-Just, Couthon, par trois autres : Bernard (de Saintes), Eschassériaux, Charles Duval. La Convention allait passer aux voix quand l'ajournement fut demandé par Merlin (de Thionville).

raient employés à surveiller le gouvernement et feraient le travail qui, dans l'état actuel, pourrait être entre les mains des chefs de bureau. »

En attendant de procéder à l'examen définitif de cette proposition, la Convention prit immédiatement des mesures contre les abus de pouvoir possibles des comités existants ; afin de les affaiblir, elle décide « que tous ses comités seraient renouvelés par quart, chaque mois, et par appel nominal, et que les membres qui sortiraient chaque mois ne pourraient être réélus qu'un mois après ». La victoire de Fleurus avait affaibli, dans le pays et dans la Convention, le sentiment du besoin de force et de stabilité dans le gouvernement : la crainte de la dictature était à ce moment la plus forte.

Le 14 thermidor, Barère donne lecture de son rapport sur la proposition de Cambon ; il admettait le principe de division de l'autorité entre plusieurs comités indépendants, mais il voulait conserver au comité de Salut public le premier rang et les attributions principales. Le comité de Salut public devait être l'instrument d'unité, le centre du gouvernement. « Le comité de Salut public, dit Barère, sera le point de centralisation des opérations, quant à la pensée, pour mettre de l'ensemble dans les travaux de la législation et de l'harmonie dans les moyens exécutifs. Le comité continuera, d'après la loi du 12 germinal, sa surveillance immédiate sur les douze commissions exécutives, qui sont les bras donnés par la Convention au gouvernement national. Vous voulez

établir l'unité de la République, il faut donc un esprit d'unité dans les lois et dans les mesures ; il faut, non pas des travaux exclusivement faits au comité : il ne fera que ceux du gouvernement ; mais il faut qu'il ait un moyen de connaître ce qui est fait dans toutes les parties diverses de la République ; autrement nous aurions douze gouvernements, douze législations, et un fédéralisme moral à la place de l'unité républicaine. Les comités seront dans le même nombre, qui répond à celui des commissions. Les commissions porteront les noms des comités que vous allez établir. Les douze comités feront la législation ; le comité de Salut public fera la partie administrative et la surveillance des commissions. »

Mais la Convention ne consentit pas à ratifier les idées de Barère ; elle voulait enlever au comité de Salut public sa toute puissance. Elle lui laissa cependant son titre de comité de Salut public (1). D'ailleurs, de plus justes craintes pouvaient encore demeurer quant aux relations extérieures : le Salut public était encore à assurer au dehors. Aussi dans l'intention latente de la Convention, le comité de Salut public devait borner ses attributions aux affaires étrangères dans le sens très large de relations avec l'étranger : guerre aussi bien que négociations diplomatiques. Une commission fut élue pour examiner la ques-

(1) Le 18 Thermidor, elle repoussa une motion de Cambon tendant à l'appeler comité central du gouvernement révolutionnaire.

tion de la nouvelle organisation des comités (1). De ses travaux sortit le décret du 7 fructidor, qui est, pour ainsi dire, la Constitution thermidorienne provisoire.

Ce décret établit 16 comités à la place des 21 existants : 1 Salut public, — 2 Sûreté générale, — 3 Finances, — 4 Législature, — 5 Instruction publique, — 6 Agriculture et Arts, — 7 Commerce et approvisionnements, — 8 Travaux publics, — 9 Transports, postes et messageries, — 10 Militaire, — 11 Marine et Colonies, — 12 Secours publics, — 13 Division (ce comité de division s'occupait de tout ce qui concernait la *division* de la France en départements, districts, communes, des élections, des administrateurs, etc.), — 14 Procès-verbaux, décrets et archives, — 15 Péti-tions, correspondances et dépêches, — 16 Inspecteurs du Palais national (2).

La seule dénomination des trois derniers comités indique bien qu'ils ne s'occupaient nullement des affaires du gouvernement : ils restent donc en dehors de notre sujet.

Au contraire, les treize premiers comités se partageaient l'autorité gouvernementale qui avait jusque-là appartenu au comité de Salut public et au Comité de Sûreté générale pour la police. Chaque comité a une part du pouvoir exécutif : « Les commissions exécutives rendent compte

(1) La commission choisit Berlier comme rapporteur ; le 26 Thermidor, il déposa un projet qui fut voté après une discussion de onze jours, le 7 Fructidor.

(2) *Almanach national de l'an II*, p. 103.

aux comités et leur donnent tous les renseignements relatifs aux objets qu'ils surveillent. » — Les comités rendent des arrêtés exécutoires par eux-mêmes : « Les comités ont une autorité immédiate, chacun dans leur ressort, sur les corps administratifs et judiciaires, pour l'exécution de leurs arrêtés ». « La correspondance de ces corps avec ces comités doit être faite avec l'exactitude prescrite par la loi du 14 frimaire, dont l'exécution est maintenue dans toutes les dispositions qui ne sont pas contraires au présent décret ». Les comités ont le droit de révoquer les fonctionnaires.

Le comité de Salut public voyait donc ses attributions considérablement diminuées, il perdait notamment au profit du comité de Législature celles de ses attributions qui dépendent aujourd'hui du ministère de l'Intérieur et de la Justice. Le comité de législation devient, grâce au rôle qu'il joue dans les nominations de fonctionnaires, grâce aux nominations mêmes auxquelles il reçoit le droit de procéder directement le plus important des comités (1).

(1) Le décret du 7 Fructidor donnait en effet, au comité de législation, « la surveillance des administrations civiles et des tribunaux ». D'ailleurs les pouvoirs du comité de législation vont toujours aller en augmentant : le 7 Vendémiaire an III la Convention décrète de pourvoir aux places vacantes dans les administrations, les tribunaux... Le comité de législation reçoit pour ses nominations des attributions importantes et qui varient suivant qu'il s'agit de Paris ou des départements. Pour Paris, le comité présente et la Convention nomme ; dans les départements, s'il y a un représentant en mission, il nomme lui-même ; s'il n'y en a pas, le comité de législation s'adjoint

Nous avons vu que les six ministères, formant le conseil exécutif provisoire, avaient été remplacés par six commissions exécutives : ces commissions étaient titulaires du pouvoir exécutif, et elles étaient soumises à la surveillance de la Convention. Le lien qui unissait ces commissions au Comité de Salut public fut relâché par le décret du 7 fructidor. Le décret du 12 germinal déclarait qu'elles étaient *subordonnées* au Comité de Salut public. L'expression de *subordination* disparaît dans le décret du 7 fructidor : la situation était moins grave, on n'osait plus proclamer ouvertement la confusion des pouvoirs législatif et exécutif. Le décret déclare seulement que « les commissions exécutives *rendent compte* aux Comités et leur donnent tous les renseignements relatifs aux objets qu'ils surveillent ». Cependant, quelques temps encore, cette obligation de « rendre compte » et « de donner des renseignements » conserva une subordination de fait ; mais les événements devenant plus favorables à la France, l'horizon extérieur s'éclaircissant après la paix de Bâle (1795) les commissions conquièrent peu à peu une certaine indépendance : les commissaires ces-

les députés du département pour présenter une liste de candidats avec lesquels la Convention pourvoit aux places vacantes. Mais ces détails absorbaient le temps que la Convention devait consacrer aux affaires plus importantes : aussi s'en déchargea-t-elle complètement sur le comité de législation qui « est autorisé à nommer les officiers municipaux, les administrateurs, les membres des tribunaux ». *Décret du 14 Ventôse an III.*

sèrent d'être des commis pour devenir des ministres (1).

Ce n'est pas d'ailleurs seulement ce retour vers la séparation des pouvoirs qui rendit aux commissions leur indépendance ; cela se fit aussi en vertu même du mode de nomination des commissions et des Comités chargés de les surveiller : les commissions étaient permanentes, les comités étaient soumis au renouvellement partiel : or, la permanence est une cause évidente de force. Elle donnait aux commissions le sentiment qu'elles avaient le dépôt de la tradition gouvernementale, qu'elles étaient la garantie de l'unité et de la suite de vues dans l'action de l'Etat. Tout cela concourait à l'indépendance des commissions exécutives et par conséquent à la séparation des pouvoirs.

Le Comité de Salut public conservait la direction des relations avec l'étranger, relations pacifiques ou belliqueuses : il dirigeait la diplomatie et la guerre. Il recevait même, au point de vue diplomatique, des attributions supérieures à celles d'un ministre des Affaires étrangères, et même à celles dont jouit un chef d'Etat républicain : non seulement, en effet, il négociait les traités, mais encore il arrêtait seul les traités secrets, ou les clauses secrètes des traités ; les traités publics devaient seuls être ratifiés par la Convention. En outre, le

(1) Ces commissions disposaient de sommes considérables, en vertu du décret du 26 thermidor : la commission des administrations civiles, d'un million ; celle des secours publics de vingt millions ; celle des transports et des postes de trente-sept millions ; celle de la marine de quinze millions.

Comité de Salut public disposait, comme fonds secrets, d'une somme de dix millions dont il ne devait compte à personne. En somme, et malgré les diminutions qu'il avait dû subir, le comité de Salut public conservait des prérogatives très importantes.

Le comité de Sûreté générale avait contribué, au 9 thermidor, à protéger la Convention contre les partisans de Robespierre : en récompense de ce concours, il vit ses pouvoirs considérablement augmentés (1).

En même temps, des précautions nouvelles étaient prises pour empêcher la prépondérance trop forte de certaines personnes dans ces deux derniers comités : c'était d'eux, en effet, que l'on pouvait craindre de voir sortir de nouveau une dictature révolutionnaire. On maintient pour eux le renouvellement mensuel édicté par le décret du 11 thermidor : le quart sortant sera désigné au premier renouvellement par tirage au sort, ensuite à l'ancienneté. Les membres des comités de Salut public et de Sûreté générale seront élus par appel nominal ; les membres de l'un des comités ne pourront « être élus membres de l'autre, ni réélus dans le même qu'un mois après leur

(1) « Il a, sans partage, la police générale de la République, le droit de décerner des mandats d'amener ou d'arrêt, le droit de mettre en liberté les personnes incarcérées, la disposition de 300.000 livres de fonds secrets. Il a particulièrement et immédiatement la police de Paris. Il requiert la force armée pour l'exécution de ses arrêts. Il reçoit plus tard (24 ventôse an III) le droit de nommer les commissaires de police dans toute la République ». Aulard, *op. cit.*, p. 507.

sortie. » Au contraire, les membres sortants des autres Comités pouvaient être réélus immédiatement.

La réaction contre la dictature était allée trop loin ; la crainte du danger de la tyrannie personnelle avait amené un danger plus grave : le manque d'esprit de suite et, par conséquent, d'énergie dans la conduite des relations pacifiques ou belliqueuses avec l'étranger. La Convention essaya d'ailleurs de parer à ces inconvénients en tournant elle-même la loi qu'elle avait faite : elle s'arrangea, en effet, pour conserver Carnot, dont les services lui paraissaient indispensables (1).

DEUXIÈME PÉRIODE. — *On rend au comité de Salut public une part de son ancienne autorité (Décret du 21 floréal).*

La Convention voyait donc les inconvénients de ce système anarchique, puisqu'elle essayait d'y

(1) Le 13 fructidor an II, le tirage au sort désigna comme membres sortants du Comité de Salut public Barrère, Robert Lindet et Carnot. Or, la Convention voulait conserver Carnot. Il se trouva que Billaud-Varenne et Collot d'Herbois avaient donné leur démission. La Convention décida que ces deux démissionnaires devaient compter comme faisant partie du quart sortant ; un nouveau tirage dû, par conséquent, être effectué entre les trois membres désignés primitivement par le tirage, et ce fut Barrère qui sortit. — Mais au second renouvellement, le 15 vendémiaire an III, ce fut l'ancienneté qui devait désigner les membres sortants ; il fut impossible cette fois de conserver Carnot dans le Comité de Salut public ; mais, en dehors du comité, il continua officieusement à organiser la défense nationale. Au renouvellement suivant (15 brumaire), il rentra dans le comité : il n'en sortit que le 15 ventôse an III. — Aulard, *op. cit.*, p. 508.

pallier par des mesures de détail : elle ne devait pas tarder à les corriger par des mesures générales. Ils furent dénoncés à la tribune par Thibaudau, le 7 floréal an III : « treize comités, treize gouvernements », disait-il ; en conséquence, le pouvoir exécutif devait être confié au comité de Salut public. Daunou, chargé du rapport sur cette proposition, conclut à l'adoption ; toutefois, en atténuant le projet, il proposait d'adjoindre au comité de Salut public le comité de Sûreté générale pour l'exercice du pouvoir exécutif. Mais ce fut une proposition encore plus atténuée de Cambacérès qui rallia les suffrages de la Convention. — Cette proposition passa dans le décret du 21 floréal ainsi conçu : « 1° Les attributions données aux différents comités par la loi du 7 fructidor sont maintenues, et cette loi continuera d'avoir son exécution dans toutes les dispositions auxquelles il n'est pas dérogé par le présent décret. — 2° Le comité de Salut public prendra seul les arrêtés relatifs aux mesures d'exécution sur toutes les matières qui forment ses attributions actuelles ; les comités qui en étaient chargés conserveront la proposition de la loi sur les mêmes matières. — 3° Toutes les dépenses seront ordonnancées par les comités de Salut public et des finances, réunis en une section formée de trois membres du comité de Salut public et de trois membres du comité des Finances. — 4° Les réunions de comités ne se feront plus, à l'avenir que par quatre commissaires envoyés au comité de Salut public par chacun des comités qui devront délibérer avec lui. Néanmoins, le

comité de Sûreté générale se réunira en entier dans tous les cas. — Le comité de Salut public sera partagé en sections, qui auront, chacune dans leur partie, la correspondance et la surveillance des commissions exécutives pour les cas où les attributions du comité l'autorisent à prendre des arrêtés d'exécution. Le comité présentera, dans le plus prochain délai, le plan de son organisation et un projet de réduction des commissions exécutives, de manière qu'elles puissent correspondre aux diverses sections du comité de Salut public. »

C'était surtout l'article 4 de ce décret qui rendait au comité de Salut public une partie de sa situation d'avant thermidor : toutes les affaires graves devaient être examinées par le comité de Salut public auquel venaient s'adjoindre des délégués des comités; c'était donc le comité de Salut public qui avait la prépondérance dans ces réunions : or, dans toutes les circonstances graves, la Convention consulta ces réunions de comités (1). D'ailleurs, les circonstances exceptionnelles amenèrent des augmentations exceptionnelles de ses attributions.

Après l'explosion de la poudrerie de Grenelle, le comité de Salut public reçoit de la Convention le droit de requérir la force armée (14 fructidor an II), — plus tard, le 27 thermidor an III, il reçoit encore de la Convention mandat de distribuer aux

(1) En brumaire an III, ce furent les quatre Comités réunis du Salut public, de Sûreté générale, militaire et de législation qui examinèrent la question de la fermeture des Jacobins.

Parisiens des denrées de première nécessité (1).

TROISIÈME PÉRIODE. — *La décentralisation administrative*
(Décret du 28 germinal an III).

Après thermidor, fut maintenue la centralisation établie par le décret du 14 frimaire : les autorités locales demeuraient absolument soumises à l'autorité centrale par l'intermédiaire des agents nationaux ; les assemblées de département restaient dans leur état d'à peu près complète annulation : c'était là le châtimement de leur attitude indépendante, de leurs tendances fédéralistes, et l'application du système montagnard d'après lequel « le pouvoir central, appuyé sur la Commune de Paris, gouvernait la France par les communes, avec les districts pour intermédiaires ».

Mais, après le retour des Girondins qui suivit la paix avec la Prusse et l'Espagne, la Convention restitua aux administrations de département et aussi à celles de district « les fonctions qui leur étaient déléguées par les lois antérieures au 31 mai 1793 » (2). Elle rétablit les procureurs généraux syndics, ainsi que les Directoires dont les membres devaient être nommés soit par les représentants en mission, soit par le comité de législation. Les Directoires devaient rendre compte, tous les dix jours, au comité de Sûreté générale « des diligences qu'ils auraient faites pour l'exécution des

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XXV, p. 578.

(2) Décret du 28 germinal an III.

lois et notamment de celles relatives aux émigrés, aux prêtres réfractaires et au libre exercice des cultes (1) ». Malheureusement, on ne dépouille pas complètement les Directoires de district des attributions que l'on rendait aux Directoires de département : de sorte qu'il y eût des conflits entre ces administrations. — Mais c'est là un sujet dont les détails restent en dehors de notre plan : nous nous occupons des rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, et nous n'avons parlé de cette décentralisation administrative que parce qu'elle est une marque de la désagrégation de ce système de gouvernement fort qui était le gouvernement révolutionnaire (2).

∴

Nous avons terminé ainsi l'étude des rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif depuis le 10 août 1792 jusqu'à la mise en activité de la Constitution de l'an III.

On est surpris de l'énumération de tous les organes créés par la Convention pour l'exercice ou la surveillance des fonctions exécutives : cet émiettement de l'autorité gouvernementale est surtout apparent après le 9 thermidor. On peut se demander dès lors comment on arrivait avec une pareille

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XXIV, p. 126.

(2) Les représentants en mission furent rappelés en grande majorité après l'institution des agents nationaux. — La Convention décrète (21 thermidor an II) que les missions des représentants ne pourraient durer plus de six mois près les armées, plus de trois mois près les départements.

organisation à l'unité nécessaire à la direction des affaires publiques, comment on évitait l'anarchie. C'est qu'il y eut de tout temps un organe d'unité. Avant thermidor, ce fut le Comité de Salut public qui gouvernait la Convention ; après thermidor, ce fut la Convention elle-même qui gouverna.

Le gouvernement de la Convention était exercé par des majorités girondines, montagnardes, antimontagnardes, antiroyalistes. La politique de ces majorités était dirigée par des chefs que l'on pourrait rapprocher des Présidents du conseil des ministres : Tallien, Darras, Fréron, Lanjuinais, Thibaudeau, M. J. Chénier. C'est donc surtout après thermidor que le gouvernement conventionnel existe dans toute sa pureté.

Nous avons vu que ce système avait toujours été considéré comme provisoire par ceux qui l'avaient adopté : « Ce fut, sans doute, une construction provisoire pour des circonstances provisoires, mais à laquelle les ouvriers mêlèrent, consciemment et inconsciemment quand ils l'édifièrent, des pensées d'avenir, des éléments pour la future et définitive cité normale qui devait être une cité démocratique. De même, quand ils détruisirent peu à peu cet édifice du gouvernement révolutionnaire, il leur arriva de préparer aussi l'avenir, mais un avenir différent, une cité autre, une République définitive qui ne serait pas démocratique, mais bourgeoise, celle même qu'organisera la Constitution de l'an III (1). »

(1) Aulard, *op. cit.*, p. 521.

LES PROJETS DE CONSTITUTION DÉFINITIVE
ÉLABORÉS PAR LA CONVENTION

La Convention, lorsqu'elle se réunit, le 20 septembre 1792, ne trouvait en face d'elle que des ruines : elle était le seul pouvoir et, par conséquent, pouvoir omnipotent.

Une fois qu'elle eut proclamé la République, elle dut se préoccuper de faire la Constitution. Une infinité de graves questions s'imposaient à son attention, et entre autres, celles-ci : L'Assemblée créerait-elle deux pouvoirs ou un seul ? S'il y en avait deux, comment seraient-ils organisés pour concourir à l'œuvre commune sans se heurter, et quelles seraient leurs relations ?

Marat soutenait le principe d'une grande dictature populaire, confiée à un citoyen ferme et vertueux, avec droit de vie et de mort. Ce système était généralement réprouvé. Les idées de Marat étaient cependant partagées par quelques-uns de ses collègues de la Commune et des Jacobins.

LA CONSTITUTION GIRONDINE

Le 11 octobre, la Convention nomma un comité chargé d'élaborer la Constitution, ce pourquoi

elle avait été convoquée. Le parti girondin triomphait dans ce comité : cinq des principaux membres de ce parti y étaient élus : Vergniaud, Condorcet, Brissot (Camille Desmoulins avait donné aux Girondins le nom de Brissotins), Gensonné et Pétion ; à côté d'eux il y avait Sieyès, qui siégeait dans la Plaine ; il y avait encore Barrère, Thomas Paine, Anglais d'origine, collaborateur de la Constitution des Etats-Unis, Français par décision de la Constituante, modéré quoiqu'ayant des accointances montagnardes, enfin, Danton ; comme suppléants, Barbaroux, Hérault de Séchelles, Lanthenas, Jean de Bry, Fauchet, Lavi-comterie. C'était, on le voit, les républicains modérés qui avaient la majorité dans ce comité ; les démagogues, comme Robespierre, en avaient été exclus.

Des travaux de ce comité, composé en grande partie d'hommes distingués, sortit une Constitution qui avait pour but de « donner à la France le gouvernement représentatif, sans porter atteinte à la souveraineté du peuple, et concilier, dans une heureuse transaction, les avantages de ces deux systèmes ».

Il est hors de notre sujet d'analyser, dans toutes ses dispositions, ce projet de Constitution compliqué, confus, inapplicable, souvent puéril. Nous devons étudier seulement les rapports du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

Ce fut le publiciste officiel du parti girondin, Condorcet, qui fut chargé de présenter à la Convention le projet de Constitution girondine. Au

début de son rapport, il énumère longuement tous les obstacles qui s'opposent à l'établissement d'une bonne Constitution, et il se vante de les avoir vaincus. On avait cru, jusqu'alors, que l'unité, l'activité, la force du gouvernement, étaient liées à l'hérédité ou, au moins, à une délégation à long terme de l'autorité : on se trompait. La force d'un gouvernement réside dans la volonté ferme du peuple d'obéir à la loi : il est donc inutile d'organiser un gouvernement fort. — Ensuite doit-on établir un pouvoir exécutif indépendant en face d'un pouvoir législatif indépendant, lui aussi : « Deux opinions, dit Condorcet, divisent les publicistes ; les uns veulent une action unique qui, réglée et limitée par la loi, donne le mouvement au système social ; d'autres veulent que des principes d'action indépendants entre eux se fassent équilibre et se servent mutuellement de régulateur et de frein. Mais que devient la liberté publique si ces pouvoirs, au lieu de se combattre, se réunissent contre elle ? Que devient la tranquillité générale s'ils luttent l'un contre l'autre, et que la masse des citoyens se partage entre eux ? Un tel système est trop compliqué et ne peut se soutenir que par l'intrigue et la corruption. Les Constitutions fondées sur l'équilibre des pouvoirs supposent d'ailleurs l'existence de deux partis, et un des premiers besoins de la République française est de n'en connaître aucun ».

Cette critique du régime parlementaire, se basant sur la nécessité de l'existence des partis,

montre bien avec quel esprit d'abstraction, cette Constitution avait été écrite : elle était faite pour un peuple imaginaire et non pour le peuple français. C'était une Constitution basée sur l'existence d'un seul parti dans un pays déchiré par les factions, et le parti auquel appartenait Condorcet allait avoir à déplorer, par suite de tragiques événements, l'existence d'un parti plus fort.

Le corps législatif fait la loi ; les citoyens doivent lui obéir ; des fonctionnaires doivent la faire exécuter. A la tête de ces fonctionnaires, on pouvait, selon Condorcet, placer un chef unique auquel tout aboutirait, ou bien un Conseil chargé, non de vouloir, mais de veiller. Il ne s'arrête pas à l'idée d'un chef unique : on était alors trop près de la monarchie pour ne pas craindre d'avoir l'air de vouloir la restaurer, même d'une manière indirecte. Mieux valait un Conseil d'agents égaux et investis chacun d'attributions spéciales, délibérant en commun et essentiellement subordonnés au corps législatif dont ils seraient l'œil et la main. Mais « si les membres du Conseil sont les agents du pouvoir législatif, ils ne doivent pas en être les créatures ». Condorcet en concluait que les membres du comité exécutif ne devaient être ni nommés ni révoqués par le corps législatif ; ils seraient nommés par le peuple et le corps législatif pourrait seulement les accuser (1).

(1) « Ces agents doivent être essentiellement subordonnés à la puissance législative ou le principe de l'unité d'action serait violé ! Ce Conseil doit être la main avec laquelle les législateurs agissent, l'œil avec lequel ils doivent observer les détails

Après ce préambule, Condorcet exposait le plan de Constitution lui-même, dont nous ne retiendrons que ce qui concerne notre sujet.

Le pouvoir législatif appartenait à une Assemblée unique, élue au suffrage direct par tous les citoyens âgés de 21 ans et résidant depuis un an sur le territoire français.

Le pouvoir exécutif était confié à sept ministres (1), et à un secrétaire, élus également dans les assemblées primaires par scrutin séparé et renouvelés par moitié chaque année. Il y avait, en outre, trois commissions de la trésorerie générale, un bureau de comptabilité, élus comme les membres du Conseil exécutif.

de l'exécution de leurs décrets et les résultats des effets que les décrets ont produits. Mais les institutions d'un peuple libre ne peuvent offrir l'image d'une dépendance servile ; si les membres du Conseil sont les agents du corps législatif, ils ne doivent pas en être les créatures. Il doit avoir les moyens de les forcer à l'obéissance, il doit avoir l'autorité de réprimer leurs écarts ; mais la loi protectrice des droits de tous doit pouvoir se placer entre eux et lui. Aussi les membres du Conseil ne seront point élus par le corps législatif, puisqu'ils sont les officiers du peuple et non ceux des représentants. Une destitution arbitraire eût entraîné une trop grande dépendance. » — Séance du 23 février 1793. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XV, p. 463. — Danton devait plus tard exprimer les mêmes idées : « Il faudra que le pouvoir exécutif soit élu par le peuple ; il faudra l'investir d'une grande puissance et le balancer par une autre ». Séance du 10 mai 1793. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XVI, p. 357.

(1) Un ministre de la législation, un ministre de la guerre, un ministre des affaires étrangères, un ministre de la marine, un ministre des contributions publiques, un ministre de l'agriculture, du commerce et des manufactures, un ministre des secours, travaux et établissements publics, sciences et arts.

La seule différence d'origine entre les deux pouvoirs, c'est que les députés étaient nommés par les citoyens d'un seul département, en nombre proportionnel à la population de ce département, tandis que les ministres étaient élus par les citoyens de tous les départements réunis. Or, entre des pouvoirs, qui ont la même origine et les mêmes titres, les rivalités, les conflits sont inévitables et fréquents : on en a vu la confirmation dans la Constitution de 1848. La Constitution avait essayé de prévenir ce danger, en définissant rigoureusement les attributions de chaque pouvoir ; on avait grande confiance, à cette époque, dans les définitions constitutionnelles ; dans la discussion sur le *veto* royal, dans la Constitution de 1791, Sieyès avait déclaré que les empiètements n'étaient pas à craindre du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif, puisque la Constitution définissait très clairement les pouvoirs de chacun d'eux. La Constitution girondine avait encore essayé de prévenir le danger des conflits, en préparant à ces conflits une solution juridique. Le corps législatif pouvait mettre les ministres en accusation. Pour quels actes les ministres pouvaient-ils être mis en accusation ? Si la possibilité de la mise en accusation se réduisait aux seuls cas de forfaiture, le contrôle du pouvoir législatif sur les ministres aurait été à peu près illusoire ; et nous nous trouverions, non point en présence d'une forme de *gouvernement conventionnel*, mais d'un véritable *gouvernement présidentiel*. Un ministre, sans se rendre coupable de trahison ou de concussion par négligence ou

incapacité, peut compromettre, au plus haut degré, les intérêts de l'Etat : le corps législatif serait-il désarmé à son égard. Le comité n'avait pas admis cette solution ; il décida que les ministres pourraient être poursuivis pour négligence ou incapacité et que, dans ce cas, la seule peine qui s'appliquerait serait la destitution.

Le comité de Constitution girondine avait commis une double erreur : le juge ne doit pas être appelé à connaître de la négligence ou de l'incapacité dans la direction des affaires publiques ; on ne doit lui soumettre que des faits susceptibles d'une démonstration rigoureuse ; en second lieu, le tribunal ou le jury national chargé d'apprécier la négligence ou l'incapacité des ministres, recevait, par là même, la haute direction du gouvernement ; c'était lui qui devenait le premier pouvoir de l'Etat ; la Constitution girondine faisait passer, dans le gouvernement, ce qui avait existé autrefois dans l'ancienne administration royale : la prédominance du juge (1). Elle établissait le gouvernement judiciaire.

Les Montagnards manifestèrent pour ce projet la plus vive antipathie, et non point parce qu'il leur déplaisait en lui-même. Jean Bon Saint-André (2) avoue, en effet, que c'est son origine qui fit surtout repousser cette Constitution : « Ce malheureux enfant, de huit ou neuf pères Brissotins, avait contre lui, aux yeux de bien des gens, le vice de

(1) Voir Dareste, *La juridiction administrative en France*.
Toute l'introduction.

(2) Député de Montauban.

sa naissance ; on le trouvait rachitique et mal conformé ».

Dans la séance du 23 avril, Saint-Just adressa, entre autres reproches, à la Constitution girondine, celui de faire du pouvoir exécutif le représentant de la nation tout entière et de faire, au contraire, du pouvoir législatif, le représentant de fractions de la nation. « Dans la Constitution qu'on nous propose, je vois une *représentation fédérative* qui fait les lois, un *conseil représentatif* qui les exécute. Le corps qui fait les lois, se composant de quatre-vingt-cinq représentations particulières, est, en réalité, un congrès ; le conseil qui exécute les lois, étant nommé par la totalité des citoyens, est, au contraire, le vrai représentant du peuple et peut impunément aspirer à la tyrannie... Le conseil des ministres est nommé par la République entière ; la représentation nationale est formée par département ; n'aurait-il pas été plus naturel que la représentation, gardienne de l'unité de l'Etat et dépositaire suprême des lois, fut élue par le peuple en corps, et le conseil de toute autre manière. » En outre, Saint-Just posait le principe de la division nécessaire du pouvoir exécutif en un conseil exécutif titulaire du pouvoir exécutif et en un conseil des ministres : la royauté n'est pas dans le gouvernement d'un seul, mais dans la confusion dans les mêmes personnes du pouvoir de délibérer et du pouvoir de gouverner. On trouve, dans cette théorie de Saint-Just, le germe du système adopté par la Constituante de 1848, dans les jours qui suivirent février.

La Constitution girondine était une œuvre incohérente, avec des prétentions et des puérités, des calculs de probabilité que seuls pouvaient comprendre les mathématiciens et qui la rendaient absolument impraticable. La chute des Girondins, au 31 mai, rendit service à la Constitution girondine, en empêchant qu'elle fût mise à l'épreuve.

Etablissant, outre le *gouvernement conventionnel*, un compromis entre le gouvernement représentatif et le gouvernement direct, elle devait, semble-t-il, réunir les suffrages des démagogues et attirer les critiques des modérés. Il en fut tout autrement : Couthon, Thuriot, Bourdon de l'Oise, Collot d'Herbois démontrèrent que le plan de Condorcet constituait une conspiration perfide et atroce contre la République. Sieyès ayant osé proposer à la tribune son système de deux sections pour la délibération et d'une seule section pour le vote, faillit entraîner; contre le comité tout entier, une mise en accusation pour entreprise contre l'unité de la République. Les consultations continuelles du peuple dans la Constitution girondine apparaissaient comme un moyen odieux de fatiguer et de décourager la nation. — Bref, les Jacobins décidèrent qu'un autre projet de Constitution serait rédigé par un comité choisi dans son sein : y furent élus Jean Bon Saint-André, Robert, Bentalolle, Thuriot, Robespierre, Billaud-Varennes, Saint-Just, Dubois-Crancé, Collot d'Herbois, Anacharsis Clootz et Couthon. Des travaux de ce comité sortit la Constitution de l'an II, votée après la chute des Girondins. Après avoir étudié une

Constitution qui ne fut pas votée, nous devons en examiner une autre qui fut votée, mais qui ne fut pas appliquée. Sieyès, dont le courage ne fut pas toujours à la hauteur de la perspicacité, ne cessait de montrer aux Girondins le danger des paroles qui font oublier l'action. Il voulait surtout que l'on enlevât à la commune de Paris ses pouvoirs exorbitants : ses conseils furent dédaignés. La Commune avait toutes les armes ; la majorité de la Convention n'en voulait avoir aucune. Si la lutte devenait plus ardente entre la Commune et la majorité de la Convention, c'était donc nécessairement la majorité de la Convention qui devait succomber : c'est ce qui arriva. Vers la fin de mai, l'ordre du jour amena la question de l'organisation des municipalités. On se demanda si, pour former une municipalité, on fixerait un maximum et un minimum, en d'autres termes, si plusieurs petites communes seraient réunies en une seule, et si, dans les grandes, il'y aurait une ou plusieurs municipalités. La commune de Paris se trouvait ainsi mise en discussion. Le Girondin Louvet engagea la lutte, en attaquant l'existence des grandes municipalités comme incompatible avec la liberté. Cambacérès, Lanjuinais, Buzot, soutinrent les mêmes idées avec un courage passionné : ils démontrèrent, et les exemples se présentaient d'eux-mêmes à l'appui de leur thèse, que s'il n'y avait à Paris qu'une seule municipalité, elle serait plus forte que le département, plus forte que le corps législatif lui-même. On respectait Paris et son unité, mais on voulait le sauver de l'anarchie.

Cette thèse des Girondins fut combattue par les Montagnards avec une égale âpreté. Pour Thuriot, les grandes municipalités étaient la citadelle de la liberté, et c'est en vain qu'on essaierait de les démolir. Collot-d'Herbois dit que diviser les magistratures populaires, c'est inaugurer l'anarchie et le fédéralisme. Saint-Just essaya d'étayer toutes ces affirmations par un raisonnement : « Les agrégations communales, dit-il, sont ce qu'elles sont et ne peuvent être divisées arbitrairement ; par la même raison, la juridiction municipale ne peut subir de division. Elle est une, parce que la vie du bourg ou de la ville est une, et elle ne peut pas être autre chose ; mais on veut partout, et surtout à Paris, constituer le magistrat en force contre le peuple divisé : c'est un moyen sûr de dissoudre la République. Quand on frappe Paris, on frappe la France entière. Les grandes villes ne menacent pas plus les cabanes, que les montagnes ne menacent les vallées ; les montagnes, au contraire, garantissent les vallées du tonnerre ».

La lutte entre la Commune et la majorité de l'Assemblée, était ainsi portée dans le sein même de l'Assemblée ; la majorité succombe le 30 mai, et avec elle la Constitution qu'elle avait proposée.

LA CONSTITUTION MONTAGNARDE DU 21 JUIN 1793

La Constitution girondine tomba avec les Girondins. La Convention mutilée et asservie devait

être incapable de préparer une Constitution. Elle n'était bonne qu'à voter ce que ses maîtres lui imposeraient : parmi les maîtres de la Convention, il faut placer au premier rang le comité de Salut public. Au lendemain de la chute des Girondins, la Convention chargea le comité du Salut public de préparer un projet de Constitution, et lui adjoignit pour cette préparation Hérault de Séchelles, Ramel, Saint-Just, Mathieu et Couthon. Huit jours après, le 10 juin, la Constitution était faite, Hérault de Séchelles en faisait le rapport ; le 24 juin elle était votée.

Cette Constitution, avec moins de libéralisme mais aussi avec plus de logique dans les déductions, procédait des mêmes principes que la Constitution girondine : elle aussi essayait de combiner le gouvernement direct et le gouvernement représentatif ; le corps législatif pouvait en effet rendre des lois, soumises à l'acceptation populaire, et des décrets qui étaient définitifs. « Le corps législatif propose les lois et rend les décrets. » Les députés étaient donc mandataires quant aux lois, représentants quant aux décrets. C'était le caractère représentatif qui dominait. L'idée la plus originale de cette Constitution, c'était la distinction entre les représentants et les mandataires.

L'Assemblée nationale, unique, permanente, élue pour un an au suffrage direct à raison de un député pour 50.000 habitants, était seule représentative ; en dehors d'elle, il n'y avait que des fonctionnaires publics dont le titre devait être

différent. Aussi le peuple ne nommait-il directement que l'Assemblée.

Le pouvoir exécutif était confié à un Conseil de vingt-quatre membres. Ces magistrats n'ayant pas le caractère de représentation ne devaient pas être élus directement par le peuple. Ils tenaient leurs pouvoirs d'un triple degré d'élection. L'Assemblée électorale de chaque département nommait un candidat, et sur ces quatre-vingt-cinq candidats ainsi élus, le corps législatif choisissait vingt-quatre membres dont la réunion composait le conseil exécutif. Il était élu pour deux ans et renouvelable par moitié tous les ans ; (art. 62 et suivant). Une fois constitué, ce Conseil nommait hors de son sein les *Agents en chef de l'administration* : ils correspondent à peu près à nos ministres, avec moins de pouvoirs ; à la différence des ministres de 1791, ils ne forment pas de Conseil, ils n'ont pas entre eux de rapports directs.

Ce Conseil exécutif a des attributions très faibles, à côté de celles du pouvoir législatif : il ne nomme pas les commandants en chef des armées ; il n'a pas l'initiative des lois ; il nomme les agents de l'administration ; il négocie les traités qui doivent tous être ratifiés par le pouvoir législatif ; il n'a pas de représentants dans les circonscriptions régionales ; il nommait les commissaires de la trésorerie et le bureau de comptabilité. La Constitution montagnarde était donc sur certains points moins démocratique que la Constitution girondine. « Le peuple lui-même, disait Hérault

de Séchelles, n'est pas en état de choisir les administrateurs (1) ».

La Constitution était incomplète sur l'organisation du pouvoir exécutif parce qu'elle n'organisait pas ses rapports avec les administrations locales ; c'était une matière qu'elle laissait à la discrétion du corps législatif : « Le corps législatif détermine les fonctions des officiers municipaux et des administrateurs, les règles de leur subordination et les peines qu'ils pourront encourir ».

Au point de vue des rapports entre les pouvoirs législatif et exécutif, on peut dire que, d'après le texte de la loi, le pouvoir exécutif est sans action sur le pouvoir législatif, et le pouvoir législatif sans action sur l'exécutif (2).

1° Le pouvoir exécutif est sans action sur le pouvoir législatif. Comme le roi de 1791, il n'a ni le droit d'initiative, ni le droit de dissolution ; de plus, il n'a aucune espèce de *velo*. Cependant les membres du pouvoir exécutif ont entrée dans l'enceinte du corps législatif, et ils sont entendus toutes les fois qu'ils ont à rendre des comptes.

2° Le pouvoir législatif est sans action sur le

(1) Aulard, *Histoire politique de la Révolution*, p. 307.

(2) *Des relations du Conseil exécutif avec le corps législatif* : Art. 75. Le Conseil exécutif réside auprès du corps législatif ; il a l'entrée et une place séparée dans le lieu de ses séances. — Art. 76. Il est entendu toutes les fois qu'il a un compte à rendre. — Art. 77. Le corps législatif l'appelle dans son sein, en tout ou en partie, s'il le juge convenable.

pouvoir exécutif. — Le corps législatif ne peut pas révoquer les membres du pouvoir exécutif, mais il peut, quand il lui plaît, les mander à sa barre et les mettre en accusation s'ils n'exécutent pas les lois, s'ils ne dénoncent pas les abus, s'ils se rendent coupables de prévarications.

Nous retrouvons, dans la Constitution montagnarde, cette idée du projet girondin qui consiste à placer au sommet de la Constitution un organe de nature judiciaire. C'était un *jury national*, élu directement par le peuple comme le corps législatif, et dont la mission aurait consisté à venger les citoyens opprimés par le corps législatif ou par le Conseil exécutif ; Hérault de Séchelles affirmait que c'était la plus sublime des institutions : « Ainsi, il y aura en face du corps législatif et du Conseil un tribunal imposant et consolateur, créé par le peuple, à la même heure et dans la même forme qu'il crée ses représentants : auguste asile de la liberté, où nulle vexation ne sera pardonnée et où le mandataire coupable n'échappera pas plus à la justice qu'à l'opinion. » Il est vrai que cette institution n'eut aucun succès, et Hérault de Séchelles lui-même dut l'abandonner. Robespierre fit décider seulement que cette question serait examinée à nouveau par le législateur.

Dans la discussion qui suivit le rapport de Hérault de Séchelles, la nomenclature des attributions dévolues soit au corps législatif, soit au Conseil exécutif, passa presque sans difficultés. On ne paraît pas se préoccuper beaucoup de ce qui pourrait arriver si le Conseil, dans l'exercice légal et

régulier de ses attributions, se mettait en contradiction non pas avec les injonctions, mais avec les intentions du corps législatif, si, en un mot, il ne suivait pas la politique du corps législatif; on ne prévoit pas la question de la responsabilité politique. Les Girondins avaient prévu le conflit et en avaient cherché la solution; les Montagnards ne le croyaient pas possible. La Constitution s'inquiète en revanche de la position des ministres, et, sur la proposition de Robespierre, il fut résolu que le Conseil, en cas de prévarication, serait tenu de les dénoncer aux autorités judiciaires. Toutes les questions relatives à la responsabilité des ministres et des membres du Conseil furent livrées au libre examen des législatures ordinaires. On se débarrassa ainsi des difficultés les plus graves relativement aux rapports des pouvoirs exécutif et législatif. La pratique n'eut pas d'ailleurs à faire ressortir ces difficultés : en effet, une loi du 19 vendémiaire an II, ajourne la mise en vigueur de la Constitution jusqu'au rétablissement de la paix : avant ce jour-là, la même Convention avait fait une autre Constitution, celle de l'an III.

Mais on peut affirmer que dans l'esprit de la Convention, le Conseil exécutif ne tenant pas ses pouvoirs du peuple ne devait être que l'agent du corps législatif; il n'était appelé à exercer aucune influence sur la direction de la politique générale, puisque, quoiqu'ayant séance dans l'Assemblée, il n'était entendu que s'il était interpellé ou avait un compte à rendre. En un mot, la Constitution

du 24 juin 1793 organisait bien le *gouvernement conventionnel*.

LE PLAN DE SAINT-JUST

« Saint-Just avait les yeux fixés sur un type de gouvernement auquel il voulait ramener, ou pour mieux dire, plier les lois et les mœurs ; mais ce type formé confusément dans son esprit par la lecture des utopies sociales anciennes et modernes était de ceux que l'on rêve quelquefois, mais dont la réalisation ferait peser sur l'humanité la plus effroyable des tyrannies. Une Assemblée émanée de la totalité des citoyens, réunis en un seul collège électoral ; un pouvoir émanant de cette Assemblée et disposant en son nom de tous les droits privés et de toutes les forces publiques. Dans ce système, aucun moyen de résistance à la tyrannie, si ce n'est l'insurrection. » Saint-Just exposa ses idées dans les séances des 23 avril, 15 et 23 mai. Il voulait :

Une Assemblée nationale, seule représentative, élue, non par les départements, mais par l'universalité des citoyens dont les votes étaient recensés en commun. C'était une conséquence de l'unité du territoire : « Sous la monarchie, la division est et doit être dans le territoire ; sous la République elle est et doit être dans la population. Il ne doit pas y avoir quatre-vingt-cinq départements territoriaux ; il doit y avoir quatre-vingt-cinq tribus qui habitent certaines portions du territoire : ainsi seulement l'unité sera mainte-

nue. Reste à savoir si cette unité n'a pas pour conséquence une autre unité, celle du suffrage (1). »

Un Conseil exécutif et des ministres, simples mandataires de la nation, et *placés sous les ordres de l'Assemblée nationale* ; ce Conseil exécutif était composé d'un membre par département ; afin de lui enlever tout caractère de représentation, il devait être élu non par des Assemblées primaires, mais par des Assemblées secondaires, formées à raison d'un électeur par deux cents votants, dans les assemblées primaires. Ce Conseil exécutif devait donc, par son origine même, être plus faible que l'Assemblée, puisqu'à l'inverse de l'Assemblée il était élu par la nation divisée en départements, et par des assemblées secondaires ; il délibérait publiquement. Les ministres étaient également élus par les Assemblées secondaires.

Nous avons vu que ce Conseil exécutif était sous les ordres de l'Assemblée ; mais à son tour il exerçait un certain contrôle sur l'Assemblée : si un décret de l'Assemblée nationale paraissait contraire au texte de la déclaration des droits, il pouvait renvoyer ce décret au peuple. N'y a-t-il pas là quelque lointaine analogie avec les règles du régime parlementaire qui donnent au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif le moyen d'agir réciproquement l'un sur l'autre ? (2).

(1) Séance du 15 mai.

(2) La seconde partie de la Constitution de Saint-Just était une partie morale : elle contenait le chapitre célèbre des *troubles publics* :

Le plan de Saint-Just, au point de vue de l'organisation et des rapports des pouvoirs exécutif et législatif, était ingénieux, logiquement et rigoureusement enchaîné. Le point le plus critiquable était l'élection par un scrutin unique de trois cent quarante citoyens élus à la majorité relative, chaque citoyen inscrivant un seul nom sur un bulletin ; cela devait amener à des résultats nécessairement faux (1).

LE PLAN DE ROBESPIERRE

Il est difficile de dégager, dans le discours de Robespierre à la séance du 23 mai 1793, quel est son véritable plan de Constitution ; son discours est un mauvais postiche de Jean-Jacques Rous-

« Art. 1. Les communes éliront, tous les deux ans, lors du renouvellement des législatures, six vieillards recommandables par leurs vertus, dont les fonctions seront d'apaiser les séditions.

« Art. 2. Ces vieillards sont décorés d'une écharpe tricolore et d'un panache blanc ; lorsqu'ils paraissent, revêtus de leurs attributs, le peuple garde le silence et arrête quiconque poursuivrait le tumulte ; le peuple prend les vieillards pour arbitres ;

« Art. 3. Si le trouble continue, les vieillards annoncent le deuil de la loi : ceux qui insultent un vieillard sont réputés méchants et sont déchus de la qualité de citoyen ».

(1) On a trouvé dans les papiers de Saint-Just, le plan de la tyrannie la plus effroyable que l'Etat pût exercer : il avait intitulé ce plan : *Fragments d'institutions républicaines*, plus de droits individuels ou collectifs, plus de libre arbitre ; l'homme est un automate ; les enfants sont enlevés à leurs parents, ils sont vêtus de toile en toute saison ; tout propriétaire doit élever quatre moutons par arpent de terre ; on n'aura le droit de

seau : le peuple est bon, les gouvernements sont mauvais ; c'est dans la vertu du peuple qu'est la garantie contre les crimes des gouvernements. Il faudra donc recourir à la souveraineté du peuple dans la mesure du possible ; mais l'appel au peuple n'étant pas facile tous les jours, il fallait réduire la puissance des magistrats : « La loi, disait-il, ne peut défendre que ce qui est nuisible à la société ; elle ne peut ordonner que ce qui lui est utile... »

La garantie de la liberté devait consister essentiellement : 1^o dans la séparation complète de la législation et de l'exécution ; 2^o dans la responsabilité de tous les fonctionnaires publics : « Un peuple dont les mandataires ne doivent compte à personne n'a point de Constitution ». Il demandait en conséquence que les membres de l'agence exécutive, quelle qu'elle fût, rendissent compte de leur gestion au corps législatif, et que celui-ci eût le droit de les accuser devant un tribunal populaire.

Robespierre présentait, on le voit, plutôt ses idées générales, parfois vagues, qu'un plan nettement arrêté ; il était encore incertain de la lutte qui se préparait entre la Montagne et la Gironde, et il voulait éviter de se compromettre dans un sens ou dans l'autre. Quoi qu'il en soit, on peut découvrir dans ces idées générales bien des points communs avec le projet de Constitution girondine : le dernier mot devait

revêtir certains costumes que si on est capable de traverser une rivière à la nage.

appartenir à un pouvoir de nature judiciaire (1).

LE PLAN DE ROBERT

Un ancien cordelier, Robert, reprocha surtout à la Constitution les appels incessants au peuple, comme si la France était un peuple d'oisifs. Le peuple devait avoir seulement : 1^o la faculté de se

(1) Nous ne parlerons pas du plan de République universelle longuement développé par Anacharsis Clootz, l'orateur du genre humain ; *le genre humain et Dieu* ; — le nom de français ne signifie rien, il faut le remplacer par celui de « germain » qui signifie « frère » ; dès lors, plus de guerre possible, « vu qu'il n'y a pas de communication entre la terre et les autres planètes ». La Constitution elle-même se réduisait en trois articles : art. 1^{er}. Il n'y a pas d'autre souverain que le genre humain ; — art. 2. Tout individu, toute commune qui reconnaîtra ce principe lumineux et immuable, sera, de droit, reçu dans notre association fraternelle, dans la République des hommes, des germains, des universels ; — art. 3. A défaut de continuité ou de communication maritime, on attendra la prorogation de la vérité pour admettre les communes, esclaves lointaines.

Nous n'insisterons pas non plus sur le plan du Girondin Isnard, qui, tout imbu des théories de Jean-Jacques Rousseau, voulait procéder à la rédaction d'un *pacte social*, signé par les mandataires de chaque portion du territoire, et réglant les conditions premières de l'association. Pour ce préliminaire indispensable, les membres de la Convention n'avaient qu'une mission *négociative* ; ils étaient non des législateurs, mais des ambassadeurs chargés de conclure un traité, sujet à ratification, et dont une fois la ratification obtenue, aucun article ne pourrait être violé sans que chacun retourne à l'état de liberté antérieur. C'était, on le voit, l'application littérale des idées de Rousseau, avec, comme conséquence, le retour à l'état de nature, formellement stipulé par Hobbes.

constituer en société ; 2° la faculté de nommer des magistrats ; 3° la faculté de les surveiller ; 4° la faculté de les révoquer. Les autres droits devaient être délégués à des législateurs pour rédiger les lois ; à des exécuteurs pour les faire exécuter ; à des juges pour les appliquer ; à des administrateurs pour maintenir l'uniformité dans toute l'étendue de la République.

Il était nécessaire de prévoir les conflits possibles entre ces délégations particulières. Pour les prévenir ou les résoudre, Robert proposait de créer une délégation générale, elle aussi élective, à laquelle tout aboutirait. Ce corps supérieur devait donc avoir à lui seul l'exercice de la souveraineté : Robert proposait, en somme, un système de physionomie spéciale, il est vrai, de *gouvernement conventionnel*.

On pourrait lui reprocher sa complication excessive, en vertu de laquelle le pouvoir législatif devenait un rouage secondaire et subordonné.

LE POUVOIR EXÉCUTIF ET L'ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE DE 1848

L'histoire des idées de la Constituante de 1848, sur l'organisation du pouvoir exécutif, offre un curieux exemple d'évolution dans le sens réactionnaire et conservateur.

Lorsqu'il s'agit pour elle d'organiser le pouvoir exécutif jusqu'à l'entrée en fonctions des institutions qu'elle devait créer, sa première idée fut de reprendre la tradition révolutionnaire et d'organiser le gouvernement direct par l'Assemblée, le *gouvernement conventionnel pur*.

On s'arrêta à un système voisin de ce système de gouvernement. Il y eut des titulaires du pouvoir exécutif, responsables devant l'Assemblée, chargés de choisir les ministres responsables aussi devant elle.

Mais ensuite, les événements du 15 mai et les journées de juin déterminent une réaction. L'Assemblée fait ce qu'une minorité seulement avait songé à faire quelques jours auparavant : elle nomme un titulaire unique du pouvoir exécutif, d'abord avec un pouvoir dictatorial, ensuite avec des pouvoirs résultant de l'état de siège, mais toujours responsable devant elle.

Lorsqu'elle doit enfin organiser définitivement le pouvoir exécutif, elle crée un Président de la République, irresponsable devant le pouvoir législatif, avec les attributions les plus étendues et le prestige le plus grand qui puisse exister dans une démocratie, celui qui vient de l'élection par le suffrage universel.

LE POUVOIR EXÉCUTIF DU 4 MAI

AU 20 DÉCEMBRE 1848

LA COMMISSION EXÉCUTIVE

9 mai — 24 juin 1848.

On sait que le 24 février 1848, le jour même de l'abdication et de la fuite du roi Louis-Philippe, un gouvernement provisoire s'était constitué, sous les acclamations des députés, et du peuple qui avait envahi la salle des séances de la Chambre (1).

Le 5 mars, il rendait un décret en vertu duquel « les Assemblées électorales de canton sont convoquées pour le 9 avril suivant à l'effet d'élire les représentants du peuple à l'Assemblée nationale qui doit décréter la Constitution. L'élection

(1) Il se composait de Dupont de l'Eure, Lamartine, Crémieux, François Arago, Ledru-Rollin, Garnier-Pagès, Marie, Armand Marrast, Louis Blanc, Ferdinand Flocon et l'ouvrier Albert.

aura pour base la population. Les représentants du peuple seront au nombre de neuf cents. Le suffrage sera direct et universel sans aucune condition de cens. Tous les Français âgés de 21 ans seront électeurs, et tous les Français âgés de 23 ans seront éligibles. Le scrutin sera secret. » Les élections eurent lieu le 23 avril (décret du 26 mars), et l'Assemblée nationale se réunit le 4 mai.

Le 8 mai, MM. Dornès, Jean Regnaud et Trélat, députés, présentent à l'Assemblée une proposition ayant pour objet : « 1° de déclarer que le gouvernement provisoire a bien mérité de la patrie ; 2° de confier le pouvoir exécutif à une commission de cinq membres, jusqu'à la promulgation de la Constitution ».

La première partie de la proposition est adoptée par l'Assemblée, malgré l'opposition de Barbès, dans les termes suivants : « L'Assemblée déclare que le gouvernement provisoire a bien mérité de la patrie ». — La seconde partie de la proposition était renvoyée à l'examen des bureaux. La question de l'organisation du pouvoir exécutif était posée devant l'Assemblée nationale.

C'était là une question des plus importantes et des plus délicates, pour la solution de laquelle, d'ailleurs, la majorité était peu préparée. Plusieurs systèmes s'offraient alors à l'Assemblée nationale : 1° le maintien au pouvoir du gouvernement provisoire ; 2° le gouvernement direct par l'Assemblée, ou *régime conventionnel* proprement dit ; 3° le gouvernement par un ministère responsable

devant l'Assemblée ; 4° l'organisation d'une commission à qui l'on confierait le pouvoir exécutif, et qui gouvernerait elle-même au moyen de ministres. Une 5° solution pouvait théoriquement se présenter encore à l'esprit des constituants ; c'était de confier le pouvoir exécutif à un seul, qui aurait été chef du pouvoir exécutif, et qui aurait également gouverné avec des ministres, mais personne n'y songea ; on venait à peine de triompher de la royauté, et on redoutait d'avoir l'air de la rétablir, même d'une manière indirecte.

L'idée du maintien aux affaires des hommes du gouvernement provisoire ne réunit qu'un petit nombre de partisans dans la majorité républicaine. Les républicains de la Montagne (car on avait ressuscité cette expression révolutionnaire) reprochaient au gouvernement provisoire ses hésitations, ses faiblesses, la timidité de son initiative pour les réformes démocratiques, et d'autre part la sévérité excessive avec laquelle avaient été réprimés les troubles de Rouen. D'autre part, la présence au gouvernement provisoire de Louis Blanc et de l'ouvrier Albert, représentants des opinions socialistes, était de nature à lui aliéner les républicains modérés ; or, on ne pouvait maintenir certains membres du gouvernement provisoire et écarter les autres : on renonça donc absolument à le maintenir au pouvoir.

Quant à ceux qui avaient la superstition des traditions révolutionnaires, ils voulaient reprendre le système de gouvernement qui avait été inauguré par la Convention ; l'Assemblée étant souve-

raine devait garder par devers elle le pouvoir exécutif aussi bien que le pouvoir législatif, et l'exercer elle-même au moyen de commissions ou comités qu'elle élirait parmi ses membres. Mais ce système dont nous avons dit plus haut les graves inconvénients, faiblement défendu par ses partisans, vivement attaqué par Lamartine et Jules Favre, avait contre lui tous ceux qui avaient quelque expérience de la politique ; il fut rapidement abandonné.

La majorité parmi les républicains de l'Assemblée était disposée à remettre le pouvoir exécutif à plusieurs citoyens. Le 9 mai 1848, M. Peupin, député, rapporteur de la proposition Dornès conclut à la « nomination directe par l'Assemblée de 9 ministres qui, réunis sous la présidence d'un dixième ministre sans portefeuille, rendront compte à l'Assemblée de leur gestion ». Cette proposition fut rejetée après deux épreuves douteuses.

L'Assemblée adopta au contraire la proposition Dornès, et décida qu'elle élirait au scrutin de liste et à la majorité absolue une commission exécutive de cinq membres ; elle rendit le décret suivant : « L'Assemblée nationale constituante confie le pouvoir exécutif à une commission exécutive qui choisira les ministres hors de son sein ».

La proposition Dornès ne contenait pas seulement l'idée d'une *commission exécutive*, elle contenait encore une liste qu'elle soumettait à l'approbation de l'Assemblée. Le scrutin eut lieu le 10 mai, et la liste Dornès tout entière fut élue : sur

794 votants, François Arago a obtenu 725 suffrages, Garnier-Pagès 715 ; Marie, 702 ; Lamartine, 643 ; Ledru-Rollin, 458.

Ce n'était pas sans difficultés qu'on était arrivé à faire entrer dans la même liste Lamartine et Ledru-Rollin. On n'avait adopté cette combinaison qu'avec l'arrière-pensée d'infliger une défaite à la politique de Ledru-Rollin et de ses amis de la *Réforme* au profit de la politique modérée dont Lamartine était le chef et le *National* l'organe. Ces républicains modérés étaient les seuls qui eussent réussi à s'organiser dans des réunions tenues au Palais-Bourbon, dans la salle Mirabeau : ils proposèrent à Lamartine de figurer en tête de la liste sans que Ledru-Rollin y fût porté. Mais il refusa de se séparer de Ledru-Rollin au moment où celui-ci était sous le coup des reproches les plus graves, — de Ledru-Rollin qui, au 24 février, lorsqu'ils allaient à l'Hôtel de Ville faire proclamer la République, lui avait dit : « Ami, nous montons au Calvaire ». Mais ce ne furent pas seulement ces raisons de cœur qui dictèrent à Lamartine son refus formel ; il y avait aussi des considérations d'ordre politique : il prévoyait que la République allait avoir besoin de toutes ses forces, et il voulait éviter les divisions qui les auraient réduites à l'impuissance. D'ailleurs Lamartine, qui connaissait les efforts de Ledru-Rollin pour rétablir l'ordre au 15 avril, ne devait pas consentir à se séparer de son collaborateur au moment où de nouvelles insurrections étaient menaçantes. Mais ce qui dicta surtout sa conduite à

Lamartine, ce fut la nécessité qui lui apparut évidente de l'union de tous les républicains. « Eh quoi ! disait-il, nous avons traversé deux mois et demi des situations les plus critiques où jamais des hommes politiques se soient rencontrés, nous avons été portés, il y a deux mois et demi, par l'acclamation du peuple, le 24 février, ensemble à l'Hôtel de Ville. Le peuple, avec un instinct admirable peut-être, citoyens, n'a pas choisi un seul parti pour lui confier ses destinées ; le peuple a pour ainsi dire choisi tous les partis notables qui formaient alors le fonds commun des opinions, tous les hommes qui lui ont inspiré, soit par leur énergie, soit par leur modération, soit par leurs lumières, soit par leur intelligence présumée, la plus grande dose de confiance ; et il a dit à toutes ces nuances, il l'a dit par le fait, s'il ne l'a pas dit par la parole, il a dit à toutes ces nuances d'opinions, de volontés confondues par le même intérêt : Ralliez-vous, unissez-vous, oubliez vos dissidences, s'il y en a ; consacrez-vous comme un seul corps et une seule âme au salut public : c'est là un océan capable d'immerger tous les dissentiments qui sont entre vous. C'est là ce que nous avons fait ; c'est là ce qu'a fait le peuple. Faites comme lui et comme nous. »

La *commission exécutive* constituait donc, à proprement parler, un gouvernement de *défense républicaine* : cette bigarrure des opinions ou des nuances s'expliquait et s'excusait par les circonstances exceptionnelles qu'allait traverser la République et les assauts terribles qu'elle devait su-

bir ; mais un gouvernement ne peut vivre ainsi sur une négative, car gouverner c'est agir. Les divisions ne tardèrent d'ailleurs pas à s'accroître au sein de la commission. Lamartine, pour avoir identifié sa cause à celle de Ledru-Rollin, avait encouru la disgrâce de son propre parti : déjà il était tombé à 643 voix lorsqu'il fut élu, sa popularité ne fit encore que décroître, jusqu'au jour de l'élection présidentielle, où il obtint un nombre infime de voix.

Le parti républicain avancé, d'autre part, était justement froissé de la suspicion dans laquelle avait été tenu Ledru-Rollin, que l'on pouvait considérer comme son chef. Ce parti le blâma même d'avoir accepté d'être membre de la *commission exécutive*. Comme il était d'un caractère faible, malgré ses apparences énergiques, il n'hésita pas à avouer les dissensions qui existaient au sein de la *commission exécutive* et déclara qu'il n'y était entré qu'afin de contrebalancer l'influence réactionnaire de Garnier-Pagès et de Marie. Combien cette explication était mesquine à côté du large appel de Lamartine à l'union et à la concorde pour la défense de la République.

On a discuté sur l'opportunité de l'entrée d'un républicain tel que Ledru-Rollin dans un gouvernement beaucoup moins avancé que lui dans les idées démocratiques. Ne valait-il pas mieux qu'il restât à son banc de député pour faire entendre les revendications de la classe la plus nombreuse du pays, au lieu d'entrer dans un gouvernement qui devait lui imposer un grand nombre d'abdications ?

tions, et où, en fait, son influence fut à peu près nulle. C'est une question que l'on retrouvera toutes les fois que l'on voudra éluder cette règle du régime parlementaire, qui est aussi la règle de tout bon gouvernement : l'homogénéité. Au point de vue de son parti, Ledru-Rollin eut raison d'entrer dans la *commission exécutive* et de vaincre ce préjugé qui a, pendant si longtemps, retardé la transformation du parti républicain, de parti d'opposition en parti de gouvernement, à savoir qu'un bon républicain doit le plus possible se tenir éloigné du pouvoir qui oblige nécessairement à des abdications de principe.

Peu de temps après sa constitution, par un arrêté du 11 mai, la commission exécutive forma son ministère : Crémieux (Justice), Jules Bastide (Affaires étrangères), lieutenant-colonel Charras, provisoirement (Guerre), vice-amiral Cazy (Marine et Colonies), Recurt (Intérieur), Carnot (Instruction publique), Trelat (Travaux publics), Flocon (Agriculture), Bethmont (Cultes). Enfin, le général Eugène Cavaignac, qui était encore en Afrique où il exerçait les fonctions de gouverneur général de l'Algérie, fut nommé ministre de la Guerre, le 17 mai.

La veille de la constitution du ministère, dans la séance du 10 mai, Louis Blanc demanda la création d'un ministère du Progrès et du Travail. Louis Blanc avait fait tout ce qui dépendait de lui pour décider ses collègues à employer tous les moyens en leur pouvoir pour accomplir la révolution sociale et économique qui, pour lui, n'était

que le corollaire de la révolution politique du 24 février. Il avait une foi naïve dans le pouvoir absolu des décrets et des lois ; il croyait, qu'en un jour, quelques orateurs réunis dans une salle des séances pouvaient détruire ce qui avait mis des siècles à s'édifier et rebâtir, d'ailleurs de nouveau, avec les mêmes chances de durée et de solidité. Il rappelait ces hommes de la Révolution qui s'imaginaient que chaque nouvelle Constitution était une nouvelle édition du contrat social et parce qu'on avait changé la forme du gouvernement, il croyait qu'il était possible de changer la nature de la société. L'organe, le principe actif de cette révolution, ce devait être précisément le ministère du Travail et du Progrès. La proposition de Louis Blanc trouva, dans l'Assemblée, un accueil des plus froids ; ce n'est pas que personne dans l'Assemblée méconnût l'importance des questions sociales ; ce n'est pas même qu'une majorité, au moins parmi les républicains, abandonnât les promesses des professions de foi électorales et renonçât à accomplir des réformes ; cet accueil vint seulement de l'attitude et du discours de Louis Blanc. Son échec vint de ce qu'il se posa en face de l'Assemblée, comme ayant le monopole de l'amour du peuple, comme représentant et défendant seul les intérêts de la classe la plus nombreuse et la plus pauvre de la société. Ce fut un ouvrier horloger, le citoyen Peupin, membre de la commission du travail de Luxembourg, qui combattit la création d'un ministère du Progrès. Il demanda seulement que l'Assemblée ordonnât une

enquête sur la situation des travailleurs : cette proposition fut adoptée et celle de Louis Blanc rejetée : il n'y eut pas de ministère du Progrès. Le cabinet ne comprit que des portefeuilles dont la liste se retrouvait dans l'ancienne organisation politique et dont nous avons donné plus haut l'énumération. Ce cabinet était responsable devant l'Assemblée ; mais la *commission exécutive* l'était aussi : il devait donc être bien rare que la responsabilité ministérielle fût mise en jeu, indépendamment de celle de la *commission exécutive*. La *commission exécutive* étant responsable, devait gouverner, c'est-à-dire prendre les décisions les plus graves en matière politique, et les ministres devaient donc être réduits à un rôle de directeurs généraux de leurs départements. D'ailleurs, ce système devait avoir une bien courte durée : des temps allaient venir qui feraient voir les dangers de l'impuissance du pouvoir exécutif résultant de sa division entre plusieurs hommes, et où on sentirait le besoin de confier la force publique à une main énergique : la *commission exécutive* dura à peine un mois et demi, du 9 mai au 24 juin.

Les événements qui obligèrent la *commission exécutive* à abandonner le pouvoir, furent l'attentat contre l'Assemblée constituante du 15 mai et l'insurrection du 23 juin. Il convient de les rappeler brièvement : le cadre de notre sujet nous obligeant à omettre toutes les remarques que ces événements pourraient inspirer, notamment au point de vue du droit révolutionnaire, c'est-à-dire le

droit d'une fraction turbulente du peuple de Paris de se substituer aux représentants légitimes de la souveraineté nationale.

La cause directe de l'attentat du 15 mai fut la question de la Pologne. Le représentant Wolowski était à la tribune pour développer son interpellation sur les affaires de Pologne : à ce moment l'Assemblée fut envahie par une foule immense de manifestants dirigés par des délégués des clubs Blanqui et Raspail. Ils venaient en principe pour déposer une pétition en faveur de la Pologne opprimée par la Russie. Les représentants firent bonne contenance ; le président Buchez resta au fauteuil dans une attitude pleine de calme et de dignité ; son seul devoir, à ce moment, était de lever la séance, il ne le comprit pas. La *commission exécutive* n'avait pris aucune précaution pour prévenir l'envahissement du palais de l'Assemblée ; ne sentant pas le poids de la responsabilité répartie sur cinq personnes, ils s'en étaient absolument remis au général Courtais représentant, commandant supérieur de la garde nationale chargée de la sûreté de l'Assemblée. Bientôt aussi, les tribunes sont envahies par la foule des manifestants qui se laissaient glisser le long des piliers dans la salle. L'hémicycle, le bureau sont envahis. Raspail, qui n'est pas représentant, s'empare de la tribune et déclare qu'il vient « au nom de trois cent mille citoyens qui sont à la porte de l'Assemblée, présenter une pétition en faveur de la Pologne ». — L'ancien proscrit Hubert lance ensuite du haut de la tribune une déclaration de

dissolution de l'Assemblée nationale. « On ne veut pas prendre de décision ! dit-il : eh bien, moi, au nom du peuple trompé par ses représentants, je déclare que l'Assemblée nationale est dissoute. » Par un respect superstitieux du peuple qui avait envahi la salle des séances, on voulut parlementer avec lui. On chargea ses orateurs favoris de cette tâche : Ledru-Rollin, Clément Thomas, Barbès, Louis Blanc, s'y essayèrent en vain. Le président Buchez, qui persistait à vouloir maintenir l'ordre, est menacé et renversé de son fauteuil.

La foule alors, au milieu de hurlements indescriptibles, proclame un gouvernement provisoire : Louis Blanc, Barbès, Raspail, Etienne Arago, Hubert, Caussidière, Albert Proudhon, Pierre Leroux, sont successivement acclamés et soulevés sur les épaules des manifestants ; des cris : A l'Hôtel de Ville ! se font entendre ; une partie de la foule s'y rend pour proclamer à nouveau le gouvernement provisoire ; le reste des manifestants est dispersé par un détachement des gardes-mobiles. L'Assemblée reprend ses travaux, sous la présidence de son vice-président.

La *commission exécutive* s'était donc montrée d'une rare imprévoyance. A la suite de ces troubles, elle eut la faiblesse de donner au Procureur général Portalis et au Procureur de la République Flandrin l'ordre d'apporter une demande en autorisation de poursuites contre Louis Blanc ; Jules Favre, sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, fut chargé, en qualité de membre du gouvernement, de rédiger le rapport. Ce rapport

est une tache dans la vie de Jules Favre : il fournit seulement à Louis Blanc l'occasion d'une défense victorieuse. Jules Favre, moralement battu dans cette lutte oratoire, donna sa démission de sous-secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères.

Le 24 mai 1848, l'Assemblée montra bien qu'elle n'avait pas entendu abandonner la direction de la politique générale. Sur la proposition du comité des Affaires étrangères, à qui avaient été renvoyés divers ordres du jour déposés par Wolowski, Vavin, Degeorge, Marrast, le prince Napoléon, Jérôme Bonaparte, elle dicta des principes à la *commission exécutive*. « L'Assemblée nationale invite la commission du pouvoir exécutif à continuer de prendre pour règle de sa conduite les vœux unanimes de l'Assemblée résumés dans ces mots : Pacte fraternel avec l'Allemagne, reconstitution de la Pologne indépendante et libre, affranchissement de l'Italie. » — L'Assemblée espérait obtenir par la voie pacifique la réforme des traités de 1815 que l'épée seule pouvait obtenir; et c'est dans ce but qu'elle offrait à l'Allemagne, dont les représentants délibéraient alors à Francfort, un « pacte fraternel ».

Ce ne fut pas d'ailleurs la seule faute de la *commission exécutive*. Lamartine avait compris qu'il importait avant tout de supprimer toute équivoque dans les esprits au point de vue de l'idée de la République : et pour cela il était décidé à appliquer aux membres de la famille Bonaparte la loi d'exil de 1832.

Lamartine avait été chargé de défendre, à propos

d'une demande de crédits pour les frais de bureaux de la *commission exécutive*, les actes de cette commission et de demander pour elle un vote de confiance. Tandis qu'il prononçait un de ces prestigieux discours qui charmaient l'Assemblée, une rumeur court dans la salle : des coups de feu viennent d'être tirés sur deux officiers de la garde nationale et de l'armée : aux cris de vive l'Empereur ! — Lamartine lut alors la déclaration suivante : « la commission exécutive déclare qu'elle fera exécuter, en ce qui concerne Louis Bonaparte, la loi de 1832, jusqu'au jour où l'Assemblée en aura autrement ordonné ». Sous l'impression du discours de Lamartine et des incidents qui l'avaient entrecoupé, l'Assemblée accorde le vote de confiance demandé.

Mais le lendemain, la question que Lamartine croyait définitivement résolue allait être posée à nouveau. Ce jour-là, en effet, vint en discussion la vérification des pouvoirs de Louis-Napoléon Bonaparte élu représentant du peuple. — Jules Favre se prononça pour l'admission déclarant que maintenir les lois d'exil, c'était grandir outre mesure l'insignifiante personnalité du prince Louis Bonaparte. Ledru-Rollin rappela les véritables principes : « Ce qu'il faut respecter est l'ensemble de la nation et non pas le vœu isolé d'un département. » Malgré cette intervention, l'admission de Louis Bonaparte fut décidée par l'Assemblée : si les règles de la responsabilité du gouvernement parlementaire avaient été appliquées, la *commission exécutive* battue sur un point de cette impor-

tance se fût retirée ; elle resta au pouvoir, en attendant de l'Assemblée sa révocation expresse. Cette révocation eut lieu le 24 juin 1848.

LA DICTATURE DE CAVAIGNAC

Le 23 juin, un grave mouvement insurrectionnel avait éclaté dans Paris : le peuple, trompé dans les espérances chimériques qu'avaient fait naître les doctrines socialistes et aussi l'organisation par la *commission exécutive* des ateliers nationaux, s'était soulevé.

Armand Marrast, maire de Paris et représentant du peuple, adressait à ce sujet une lettre aux autres maires de Paris pour les engager à faire leur devoir et à inviter la garde nationale à faire le sien. Dans la séance du 23 juin, le président de l'Assemblée donne lecture de plusieurs rapports du général Cavaignac et du préfet de police sur l'état de l'insurrection ; sur sa proposition, l'Assemblée rend ensuite le décret suivant : « art. 1. L'Assemblée nationale se déclare en permanence ; art. 2. L'Assemblée, décidée à remplir dans toute leur étendue les grands devoirs que la confiance de la nation lui impose, compte fermement, pour le maintien de l'ordre et des institutions démocratiques promises à la France, sur le concours et le patriotisme des gardes nationales, de l'armée et de tous les bons citoyens. Vive la République ! »

Cependant la lutte s'aggravant de plus en plus, des hommes politiques, des membres de la com-

mission exécutive, des représentants du peuple voulurent aller au-devant de ce peuple insurgé pour tenter de calmer sa colère ; ils marchèrent donc en tête des troupes et de la garde nationale, à côté de leurs chefs. Ce courage civique fut inutile : rien ne pouvait plus arrêter le peuple. Dornès, l'auteur de la proposition de la constitution d'une Commission exécutive, vieux et sincère républicain, fut tué.

Les républicains modérés de l'Assemblée constituante s'affolèrent : ils cherchèrent le chef, le sauveur. Ils ne pouvaient plus compter sur la *commission exécutive*, ce pouvoir faible, décrié, divisé contre lui-même ; ils pensèrent que les circonstances étaient plus favorables qu'un mois auparavant au succès de leur proposition de confier le pouvoir exécutif à un seul homme. Un des leurs, Pascal Duprat, représentant des Landes, proposa simplement de révoquer la commission exécutive et de proclamer l'état de siège. L'Assemblée hésitait cependant à frapper des hommes à raison de défauts qu'en conscience elle devait se reconnaître à elle-même : les divisions, les tâtonnements, l'incertitude. Pascal Duprat insista dans les conciliabules de nuit ; alors M. Jules Grévy, représentant du Jura, fit entendre des paroles empreintes de cette clairvoyance, qui était la marque de son esprit : l'état de siège, c'était la suppression du règne de la loi, l'arbitraire érigé en système de gouvernement, la République à la merci des moindres incidents. — Mais le lendemain, Pascal Duprat remonta à la tribune : « Ce n'est

pas en mon nom particulier, dit-il, c'est au nom de plusieurs de mes collègues, que je viens soumettre à l'Assemblée ma proposition, qui nous a été inspirée par la gravité des circonstances. Les discours sont inutiles, il nous faut, aux uns et aux autres, des actes qui répondent aux besoins de la République. » — Voici le texte : « article unique. Paris est mis en état de siège. Tous les pouvoirs sont concentrés dans les mains du général Cavaignac. »

Soixante républicains, à peine, sous l'influence du discours de Jules Grévy, s'opposèrent à cette proposition : ce fut donc à une énorme majorité que l'Assemblée nationale rendit le décret suivant : « Article 1^{er}. L'Assemblée nationale se maintient en permanence ; art. 2. Paris est mis en état de siège ; art. 3. Tous les pouvoirs exécutifs sont délégués au général Cavaignac. »

L'Assemblée commit donc cette faute impardonnable d'abaisser le pouvoir civil devant l'épée d'un soldat ; elle qui déclarera, quelques mois plus tard, que « l'armée est essentiellement obéissante », confie le gouvernement de la France à l'armée. C'était peu, après cela, que de se déclarer en permanence pour surveiller ce pouvoir dictatorial.

La *commission exécutive*, qui n'avait pas voulu se retirer devant l'insurrection, se retira devant une décision formelle de l'Assemblée : Lamartine rédigea en son nom une lettre pleine de dignité, adressée au Président de l'Assemblée nationale : « Citoyen Président, la Commission du pouvoir

exécutif aurait manqué à la fois à ses devoirs et à son honneur en se retirant devant une sédition et devant un péril public ; elle se retire seulement devant un vote de l'Assemblée. En remettant les pouvoirs dont vous l'aviez investie, elle rentre dans les rangs de la représentation nationale pour se dévouer avec vous au danger commun et au salut de la République. » *Signé* : Les membres de la Commission du pouvoir exécutif : F. Arago, Ledru-Rollin, Garnier Pagès, Lamartine, Marie.

L'histoire de la dictature de Cavaignac ne relève pas du droit constitutionnel : c'est la lutte de la force légitime contre la force insurgée, lutte âpre, ardente, où les uns mettaient toutes les amertumes de leurs espérances déçues, toutes les révoltes de leur âme, et les autres la haine contre ces insurgés qui menaçaient leur fortune, leurs biens et leur existence sereine de tous les jours. C'est l'histoire horrible de la guerre civile, de la sanglante répression. Ces événements étaient funestes pour la République.

Il importait, après ces journées de troubles, de lui redonner quelque apparence de vie ; Cavaignac, avec la loyauté républicaine que l'on pouvait attendre de lui, s'empressa, dès qu'il fut maître de la dernière barricade, de déposer le pouvoir dictatorial. Il avait adressé à l'Assemblée la lettre suivante, qui lui fut lue par M. Corbon, vice-président, dans la séance du 26 juin : « Grâce à l'attitude de l'Assemblée nationale, grâce au dévouement des gardes nationales et de l'armée, la révolte est réduite, il n'y a plus de lutte dans

Paris. Aussitôt que je serai certain que les pouvoirs qui m'ont été donnés ne sont plus nécessaires au salut de la République, j'irai les remettre respectueusement entre les mains de l'Assemblée nationale ». Le 28 juin, le général Cavaignac fait à l'Assemblée la déclaration suivante : « Citoyens représentants, conformément à ce que j'ai eu l'honneur d'annoncer hier à l'Assemblée nationale, je viens déposer entre ses mains les pouvoirs qu'elle a bien voulu me confier ; j'ajoute, qu'à l'instant même, le ministère m'a remis sa démission pour que je la présentasse à l'Assemblée ».

M. Flocon, ministre de l'Agriculture et du Commerce, dépose alors la démission du ministère : « Citoyens, le ministère nommé par la commission exécutive, s'était retiré avec elle, lorsque vous avez investi, d'un pouvoir dictatorial, le général Cavaignac ; il a demandé, à ceux qui étaient en exercice, de rester auprès de lui, parce qu'il pensait qu'ils pourraient rendre des services, chacun dans leur administration. Nous nous retirons avec la commission exécutive. Nous avons rendu, auprès du général Cavaignac, autant que cela a dépendu de nous, les services qu'il en attendait. Notre démission avait précédé la sienne ; nous voulons seulement régulariser notre situation vis-à-vis de l'Assemblée ».

L'Assemblée adopte alors une série de décrets par lesquels elle déclare que le citoyen Sénard, le général Cavaignac, chef du pouvoir exécutif, les généraux, officiers, sous-officiers et soldats des

gardes nationales de Paris et des départements, ceux de l'armée et de la garde mobile, de la garde républicaine, et les élèves des écoles, ont bien mérité de la Patrie. Puis, songeant aux morts, l'Assemblée décide que le cœur du général de Négrier, « mort en combattant pour le maintien de l'ordre et de la défense de la République » sera déposé aux Invalides et « proclame les sentiments de religieuse reconnaissance et de profonde douleur que tous les cœurs ont éprouvés par le dévouement et la mort saintement héroïques de M. l'archevêque de Paris ».

CAVAIGNAC, CHEF DU POUVOIR EXÉCUTIF ET PRÉSIDENT
DU CONSEIL DES MINISTRES

L'Assemblée nationale se trouvait donc, au lendemain des journées de juin, dans la même situation qu'au lendemain de février : elle avait à organiser le pouvoir exécutif. Cependant, l'Assemblée n'eut pas d'hésitation : elle décida tout de suite de maintenir le général Cavaignac au pouvoir, mais avec un titre nouveau : « L'Assemblée nationale confie le pouvoir exécutif au général Cavaignac, qui prendra le titre de président du Conseil des ministres, et nommera le ministère ».

C'était donc une organisation analogue à celle de la *commission exécutive* ; il y avait un chef du pouvoir exécutif responsable devant l'Assemblée, distinct d'un ministère qu'il choisissait et qui, lui aussi, était responsable devant l'Assemblée.

Aussitôt investi du pouvoir exécutif, Cavaignac constitua son ministère, qui était le second cabinet de la République. Sénard qui, comme président de l'Assemblée nationale, avait joué un rôle actif pendant l'insurrection, reçut le portefeuille de l'Intérieur; le banquier Goudchaux prit les Finances; Lamoricière, la Guerre; l'avocat Bethmont, la Justice. L'Agriculture et le Commerce furent confiés à Turrel; les Travaux publics, à Ricurt; la Marine, au vice-amiral Leblanc. Jules Bastide resta aux Affaires étrangères; Hippolyte Carnot, à l'Instruction publique.

Tous les ministres, on le voit, sauf Carnot, étaient du parti républicain modéré, du *National*. Ce ministère allait suivre une politique nettement réactionnaire. Le gouvernement donne l'exemple de la peur, la France le suivra et sera prête, par conséquent à se donner un maître. C'est d'abord, dans la proclamation adressée à la France, pour annoncer la fin de la guerre civile, que le gouvernement flétrit les vaincus: « ces forcenés qui semblaient ne s'être armés que pour le massacre et le pillage... sous les coups de ces nouveaux barbares, la civilisation était menacée de périr! La France tout entière repousse avec horreur ces doctrines sauvages, où la famille n'est qu'un nom, et la propriété qu'un vol ».

Ce n'est pas seulement par ces paroles effarées et imprudentes que le gouvernement, avec la complicité de la majorité républicaine et honnête de l'Assemblée, discrédita la République et donna l'impulsion à ce courant réacteur qui devait jeter

la France dans l'Empire : il y eut des actes plus graves que les paroles. Le 11 juillet, le ministre de l'Intérieur, M. Sénard, annonça la présentation de trois projets de lois, l'un rétablissant le cautionnement des journaux, l'autre réglementant ou mieux supprimant les clubs ou le droit de réunion pour la conquête duquel le peuple avait fait la Révolution de février ; le troisième enfin, remettant en vigueur la législation de la presse antérieure aux lois de septembre 1835. Ces lois furent adoptées à une très grosse majorité. Après toutes les convulsions populaires, ce sont les grandes libertés que l'on rend responsables : la liberté de la presse et la liberté de réunion ; il y a un moment de réaction pendant lequel, oubliant que ces libertés sont aussi les éducatrices du peuple, on les supprime complètement ou à peu près ; le 28 juillet 1848, 623 voix contre 100 votèrent la suppression de la liberté des clubs ; le 9 août, le cautionnement des journaux fut rétabli par 402 voix contre 342 ; enfin, le 11 août, l'Assemblée adoptait un décret relatif à la répression des crimes et délits commis par la voie de la presse ; ce décret punissait les attaques contre les institutions, *contre la liberté des cultes, le principe de la propriété et les droits de la famille*, de peines qui pouvaient atteindre cinq ans d'emprisonnement et cinq mille francs d'amende.

En même temps que le gouvernement et la majorité suppriment la liberté des idées subversives, ils s'appliquaient à répandre les idées saines.

C'était d'abord la majorité qui, sur l'initiative

de Thiers, commença, sous la direction du comité de la rue de Poitiers, une énorme diffusion de brochures, de pamphlets, de gravures, de feuilles volantes qui répandirent partout la peur du peuple et de la République. De son côté, le gouvernement du général Cavaignac avait invité l'Académie des sciences morales et politiques à concourir à la défense des principes sociaux, « étant persuadé qu'il ne suffisait pas de rétablir l'ordre matériel au moyen de la force, si l'on ne rétablissait pas l'ordre moral à l'aide d'idées vraies, et regardant comme nécessaire de pacifier les esprits en les éclairant ». Les petits traités dont l'Académie avait confié la rédaction à ses membres les plus éminents furent très peu lus, quoique répandus à très bas prix, à cause de leur forme abstraite et savante, et ils participèrent d'ailleurs au discrédit qui pesait sur les brochures du comité de la rue de Poitiers.

L'Assemblée fit encore preuve de ses passions réactionnaires en instituant, sur la proposition de Sénard, une commission de quinze membres à l'effet de rechercher, par voie d'enquête ou par tous autres moyens qui lui paraîtraient nécessaires ou utiles, les causes de l'insurrection et de constater les faits se rattachant soit à sa préparation, soit à son exécution. Elle plaça à la tête de la commission, un homme qui se considérait comme un vaincu, Odilon-Barrot; tous les républicains furent accusés, tous les actes de la *commission exécutive* incriminés. Cinq cent quatre voix contre cent cinquante-deux autorisèrent les pour-

suites contre Louis Blanc ; quatre cent soixante-dix-sept contre deux cent soixante-huit autorisèrent le gouvernement à poursuivre Caussidière qui était préfet de police au 13 mai. L'Assemblée travaillait ainsi à sa propre déconsidération.

Le gouvernement de Cavaignac ne pouvait se dispenser d'agir en harmonie avec les principes de l'Assemblée ; il gouvernait avec l'état de siège. L'état de siège paraissait indispensable à Cavaignac pour la défense de la République ; il pouvait ainsi prendre des solutions rapides et l'apparence énergique destinée à rendre confiance à la majorité de la nation ; et pour paraître impartial, il exerçait les pouvoirs que la nation lui avait conférés sur les partis les plus opposés ; c'est ainsi qu'en même temps, il supprima le *Représentant du peuple* de Proudhon, *Le Père Duchesne* et *Le Lam-pion*, journaux socialistes, et la *Gazette de France*, journal royaliste. Il montrait bien par ces suppressions qu'il considérait la presse comme un des organes les plus actifs de désorganisation sociale. La Montagne demanda la suppression de l'état de siège ; mais Cavaignac s'y opposa, « ayant à cœur de garder en main le moyen de protéger le principe républicain ». Il songea même, un moment, à envoyer dans les départements des agents analogues aux délégués du comité de Salut public de la Convention, avec mission de combattre la réaction et de ramener à la République les sympathies de la nation : le projet ne put aboutir, grâce à une interpellation de MM. Baze et Falloux, au ministère.

Le 17 septembre, des élections complémentaires eurent lieu : Louis Bonaparte, qui avait été élu en juin par quatre départements, le fut en septembre par cinq. L'Assemblée crut devoir s'incliner devant le verdict populaire et abroger la loi de bannissement contre la famille Bonaparte.

On le voit, l'Assemblée était assez peu prête à faire une Constitution véritablement républicaine : sans doute, le général Cavaignac était théoriquement responsable devant l'Assemblée ; en fait, il gouvernait avec un pouvoir dictatorial : l'Assemblée établit ainsi, à la tête de la République qu'elle fondait, un Président investi des attributions les plus nombreuses et qui recevait un surcroît de puissance de son élection par le suffrage universel. C'est en vain que MM. Grévy et Leblond déposèrent des amendements tendant à instituer le *gouvernement conventionnel* ; les candidats à la présidence de la République voulaient être élus au suffrage universel ; et Cavaignac refusa d'appuyer et interdit à ses ministres d'appuyer le système de l'élection par l'Assemblée, parce que, étant sûr d'arriver au pouvoir par ce système, il craignait que l'on ne soupçonnât son désintéressement.

Les ministres donnèrent leur démission lorsqu'ils virent écarter la proposition Leblond sans avoir pu la soutenir. Le chef du pouvoir exécutif reconstitua son cabinet en y appelant deux hommes de l'ancien centre gauche de la monarchie de juillet : Vivien, un des initiateurs du droit administratif, et Dufaure, ami de Cavaignac, ora-

teur sévère que, plus tard, M. Thiers prendra avec lui pour ne pas l'avoir contre lui.

Ces choix de Cavaignac soulevèrent les protestations indignées de la Montagne ; ils marquaient, évidemment, un coup de barre bien déterminé vers la droite ; mais, en somme, Cavaignac ne faisait que suivre l'évolution de l'opinion publique, qui, incontestablement, s'éloignait de plus en plus de l'idée républicaine.

Le 25 novembre, l'Assemblée, par 703 voix contre 35, proclama à nouveau que Cavaignac avait bien mérité de la Patrie. Le 40 décembre, Louis-Napoléon Bonaparte était élu président de la République.

LES RAPPORTS DU POUVOIR EXÉCUTIF ET
DU POUVOIR LÉGISLATIF DEPUIS
LA RÉUNION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
DE 1871 JUSQU'À LA LOI
CONSTITUTIONNELLE DE 1875

ÉTAT DES ESPRITS ET DES PARTIS

L'Assemblée, qui se réunissait à Bordeaux le 13 février 1871, trouvait, devant elle, table rase au point de vue constitutionnel ; aucun débris ne subsistait devant elle du régime antérieur : suivant une tradition française, elle pouvait donc se considérer comme représentant dans sa plénitude, la souveraineté nationale dont elle était le seul organe et la délégation unique : c'est-à-dire qu'elle avait, avec le droit de fixer sa propre durée, les pouvoirs exécutif, législatif, et quoique celui-ci lui fût contesté, le pouvoir constituant.

Il semble que, pour éviter les embarras et les difficultés d'un régime provisoire, l'Assemblée aurait pu, tout de suite, exercer ce dernier pouvoir, en proclamant et instituant le régime définitif qu'elle entendait substituer à l'empire. Mais cette solution était rendue très difficile, d'abord par le grand nombre de besoins pressants auxquels

l'Assemblée devait pourvoir, ensuite à cause de l'émiettement des partis au sein de l'Assemblée.

Le parti républicain était en minorité ; il était personnifié par Gambetta, promoteur de la guerre à outrance où il croyait engagé l'honneur national, de sorte que, pour la masse des électeurs, la République c'était la guerre. D'ailleurs, si ce parti, dans son ensemble, s'entendait contre toute autre forme de gouvernement que la République, le centre gauche, avec Thiers à sa tête, la gauche avec les quatre Jules : Ferry, Favre, Grévy, Simon l'extrême-gauche avec Gambetta, étaient loin de s'entendre sur les conditions d'existence de la République.

La majorité était monarchiste, *in abstracto*, mais *in concreto*, elle se divisait sur le monarque ; si l'on fait abstraction d'un groupe minuscule de l'appel au peuple (avec Rouher et Raoul Duval), on se trouvait en présence de l'extrême-droite ultra-légitimiste, ayant à sa tête Lucien Brun, représentant du comte de Chambord ; le centre droit était composé d'Orléanistes, dirigés par M. Bochet, représentant du comte de Paris, entre les deux un parti hésitant, la droite modérée avec MM. de Kerdrel, de Ventavon, etc.

Cet émiettement rendait impossible l'exercice du pouvoir constituant ; et, cependant, une œuvre urgente s'imposait : il fallait d'abord faire la paix, rétablir l'ordre et la prospérité dans le pays, si troublé par l'invasion victorieuse, obtenir, enfin, que l'ennemi abandonnât le sol de la patrie. Pour arriver à bout de cette œuvre, on fit

une trêve : on attendra cinq ans avant que les pouvoirs publics reçoivent une organisation définitive, celle qu'ils ont encore aujourd'hui.

Il y a, dans ce long intervalle de temps, une histoire constitutionnelle très curieuse et très féconde en enseignements : elle montre d'abord les inconvénients qu'un pays doit subir quand il est appelé à changer de Constitution ; seule, elle peut expliquer les traits principaux de la Constitution qui nous régit. C'est, notamment, à cette époque, que se sont affirmées d'une manière sensible, et par une lente évolution, les règles de notre Constitution sur les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif.

Jusqu'au jour où il devait lui paraître convenable de faire une Constitution, l'Assemblée nationale restait Assemblée souveraine, une véritable Convention : elle réunissait, dans ses mains, les deux pouvoirs législatif et exécutif ; mais il n'est point d'Assemblée qui puisse songer à gouverner et surtout à administrer elle-même ; elle peut prétendre à rester maîtresse du pouvoir exécutif, mais elle ne peut songer à l'exercer elle-même.

L'Assemblée nationale aurait pu déléguer le pouvoir exécutif à des comités élus dans son sein ; ce système a été présenté comme étant de l'essence des Assemblées constituantes : ainsi s'était conduite autrefois la Convention de 1792. Cependant, l'Assemblée nationale n'y songea pas un seul instant : elle en fut détournée par des précédents historiques, par des raisons théoriques, par des motifs contingents.

Le souvenir des anciens comités exécutifs de la Convention nommés par elle et pour une courte durée, n'était pas fait pour engager à recommencer l'expérience. L'indépendance de ces comités, les uns par rapport aux autres, s'opposait à l'entente, à l'unité d'action, si nécessaire pour la bonne direction des affaires du pays.

Le gouvernement par comités est contraire au principe de bonne administration depuis longtemps dégagé, que si la délibération est le fait de plusieurs, l'exécution est le fait d'un seul. L'administration exige parfois une promptitude et une énergie dans la décision et l'exécution que ne permet pas le système d'administration collégiale.

Enfin et surtout au point de vue des libertés publiques, il n'y a pas de pire tyrannie que celle d'une Assemblée souveraine exercée par l'intermédiaire de ses comités : et cela tient à ce que c'est un gouvernement absolument irresponsable, non seulement au point de vue juridique, mais encore au point de vue moral, parce que c'est un gouvernement anonyme.

Ces considérations pratiques qui venaient confirmer les souvenirs de l'époque révolutionnaire, ont certainement agi sur les hommes de l'Assemblée ; mais ce qui est encore plus certain, c'est que, pour ces hommes, le principe de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif, était une donnée tellement certaine, un axiome tellement évident, qu'ils l'appliquèrent d'instinct : sans doute, ils n'iront pas jusqu'au bout de ses consé-

quences, mais du moins voudront-ils donner au pouvoir exécutif un titulaire distinct.

Ce qui facilita singulièrement cette solution, c'est que, par avance, les événements avaient désigné ce titulaire. M. Thiers avait, durant l'Empire, prophétisé tous nos désastres, pour les prévenir; lorsqu'ils furent consommés, il avait intercédé auprès de tous les souverains d'Europe, pour les réparer. Il avait, pour lui, une expérience consommée, une activité incessante, et, à un degré rare, le don de persuader. Ces éminentes qualités personnelles étaient doublées de l'autorité que donnent l'élection dans vingt-sept départements et plus de deux millions de suffrages. Quel autre pourrait, plus efficacement que lui, disputer quelque chose au vainqueur dans les longues et pénibles négociations qui allaient s'engager.

Si nous nous sommes étendus sur la personnalité de M. Thiers, que l'on ne croie pas que ce soit une inutile digression, pour le plaisir purement littéraire de dessiner un portrait : c'est que cette personnalité de M. Thiers va avoir une influence déterminante sur l'organisation des pouvoirs qui lui seront confiés, et sur la réglementation de ses rapports avec le pouvoir législatif. Il faut d'ailleurs mettre en lumière, au commencement de cette étude, le rôle considérable que prirent les considérations de personnalités pour la réglementation des pouvoirs publics dans l'époque qui nous occupe. On fera des lois pour Thiers ou contre Thiers : et le tempérament particulier de Thiers aura une influence déterminante sur la portée pratique de la loi : on le verra bien quand

les mêmes lois avec Mac-Mahon à la tête du pouvoir exécutif auront un effet tout différent : c'est à la personne de Thiers, que l'on donnera le pouvoir exécutif avant de l'organiser et c'est de sa personne que l'on songera un instant à organiser les pouvoirs.

L'Assemblée délègue donc le pouvoir exécutif à un mandataire unique ; mais qu'allait-elle en faire ? Elle ne songea pas un seul instant à en faire un Président de la République irresponsable ; on considérait alors cette notion comme incompatible avec le régime républicain qui était le régime de fait de la France. D'ailleurs, l'Assemblée qui tenait du peuple la souveraineté ne se reconnaissait pas le droit de l'abdiquer, et il faut reconnaître qu'elle n'y tendit pas.

M. Thiers ne fut donc que l'organe du pouvoir exécutif de l'Assemblée, et c'est pourquoi M. Thiers fut un *commis* de l'Assemblée, au sens que la Révolution avait donné à ce mot, c'est-à-dire un agent responsable devant elle. Mais, par une lente évolution, au moment où les lois constitutionnelles furent votées, on était arrivé à une solution inverse : l'Assemblée avait devant elle un Président de la République irresponsable, assisté de ministres responsables ; et elle n'eut qu'à faire passer dans les textes constitutionnels le système qu'elle était arrivé à pratiquer. Comment on alla par une marche lente, et sous la pression des événements, vers la séparation des pouvoirs, c'est ce que nous nous proposons d'exposer. Cela se fit par étapes successives : c'est ainsi par exemple, que la durée

des pouvoirs du Président reçut une détermination de plus en plus précise ; d'abord donnée sans durée fixe, elle fut ensuite fixée égale à la durée même de l'Assemblée, enfin fixée au délai ferme de 7 ans. C'est ainsi encore que le Président fut peu à peu écarté de l'Assemblée : le talent oratoire de M. Thiers eût pour effet que l'Assemblée l'éloignât d'elle, et l'absence de talent oratoire de Mac-Mahon l'en fit s'éloigner de lui-même.

A côté de cette irresponsabilité croissante du pouvoir exécutif, se dégagea de plus en plus, et prit corps, la responsabilité ministérielle ; non prévue par le pacte de Bordeaux, elle fut proclamée par la Constitution Rivet, la loi de 1873 essaya de la rendre effective, mais la personnalité de Thiers fut un empêchement ; son remplacement par le maréchal de Mac-Mahon la rendit effective. Comment tout d'abord la responsabilité ministérielle n'existait pas du tout ; comment elle exista concurremment avec la responsabilité présidentielle, comment, enfin, elle exista seule, comment en un mot, au moment où elle se sépara, l'Assemblée nationale appliquait le régime parlementaire qu'elle avait méconnu à son début : c'est la très curieuse évolution que je me propose de retracer dans la suite de cette étude ; et comme j'en ai indiqué la marche, on aura le fil qui permettra de se guider dans le dédale des événements.

M. THIERS, CHEF DU POUVOIR EXÉCUTIF
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La séparation des pouvoirs législatif et exécutif est un principe tellement élémentaire du droit public moderne qu'aucun parti ne propose d'établir comme normal et régulier un régime qui le méconnaisse ou simplement le compromette gravement. Et cependant un homme politique remarquable tenta de s'en affranchir : ce fut M. Grévy, qui, par son célèbre amendement de 1848, proposa que l'Assemblée ait non seulement le droit d'élire, mais aussi celui de révoquer à son gré le premier magistrat de la République. Mais il fit peu de disciples, même parmi ses meilleurs amis, et lui-même, devenu Président de la République dans des conditions différentes, n'aimait pas qu'on lui rappelât le souvenir de cette théorie aventureuse.

C'est de cette théorie que l'Assemblée nationale allait faire l'application, permettant ainsi de la juger par l'expérience.

Par la convention connue sous le nom de *pacte de Bordeaux*, l'Assemblée s'était engagée à faire *l'essai loyal de la République*. Une brève résolution du 17 février 1871, remit à M. Thiers l'exercice du pouvoir exécutif. Mais l'Assemblée ne lui donna pas le titre de Président de la République, ce qui aurait pu faire préjuger de l'établissement définitif de la République; elle le nomma chef du pouvoir exécutif de la République française, et, par surcroît de précaution, elle avait pris soin d'affirmer en tête de son décret « qu'elle

se réservait de statuer sur les institutions de la France ».

L'Assemblée n'avait donc voulu faire qu'une organisation sommaire et momentanée du pouvoir exécutif. Et, comme le fit remarquer plus tard M. Dufaure, le principe de la séparation des pouvoirs était tellement empreint dans les esprits, que la séparation se fit naturellement, « sans que l'Assemblée ait eu besoin d'énumérer et de définir les attributions dont elle se déchargeait ». D'ailleurs, ce que l'Assemblée consentait à M. Thiers, c'était seulement une *délégation* dans le sens le plus rigoureux et le plus étroit du mot : c'est-à-dire qu'elle était faite sans durée fixe et toujours révocable. Il était bien dit qu'il gouvernait, qu'il nommait les ministres et les présidait, mais il gouvernait sous l'autorité de l'Assemblée : en réalité, comme nous l'avons indiqué, c'était son propre pouvoir exécutif que l'Assemblée organisait. M. Thiers conservait, d'autre part, son titre et ses fonctions de membre de l'Assemblée : cette disposition, absolument unique dans l'histoire constitutionnelle, est due tout entière à la personnalité de M. Thiers : il déclara, à plusieurs reprises, que son mandat de député lui était plus cher que celui qu'il tenait des suffrages de l'Assemblée. Personne, il est vrai, ne songea à lui demander de s'en démettre, et l'on n'aurait pu sans injustice réclamer de lui un pareil sacrifice en échange d'un pouvoir si précaire.

Que faut-il penser d'un pareil système ? Certes, bien loin de moi l'intention de le défendre en

thèse, et loin de moi d'en souhaiter l'introduction en France ; mais il faut reconnaître que les circonstances l'imposaient.

M. Thiers arrivait au pouvoir sans programme politique proprement dit : il voulait libérer le territoire, pacifier le pays, relever le crédit de la France, réorganiser le travail. C'était assez, et c'était beaucoup. Pour arriver à bout de cette œuvre, il avait besoin des pouvoirs les plus étendus ; et ces pouvoirs étendus ne pouvaient reposer que sur une confiance complète de l'Assemblée ; plus de confiance, plus de pouvoir : la responsabilité était l'étroit correctif du pouvoir. C'était la dictature de la confiance, la dictature de la persuasion. Eût-il été inviolable et irresponsable, il n'eût point agi ; l'inviolabilité garantit la personne et gêne le pouvoir. Et, d'autre part, il eût été injuste d'exiger de lui qu'il fût le ministre responsable d'un chef irresponsable ; Thiers avait le mérite, il était juste qu'il ait l'honneur, et *il y tenait*.

Ce qu'il y a de remarquable dans cette forme de gouvernement, c'est qu'il est impossible d'en faire la théorie *in abstracto*, au point de vue de ses effets sur la puissance réelle du Président : la lutte est directement engagée entre l'Assemblée et un homme ; c'est à qui triomphera.

En politique, il faut se garder de théories absolues, parce qu'il arrivera toujours un moment où elles seront démenties par les faits. Il faut faire des théories contingentes pour la moyenne des événements et des hommes.

Si nous nous plaçons dans des circonstances ordinaires, si nous prenons des hommes médiocres, le système de la résolution du 17 février 1871 aboutit nécessairement à l'omnipotence absolue de l'Assemblée et à l'effacement complet du Président exposé à tous les accidents et à toutes les surprises de la vie parlementaire. Mais, au contraire, si l'homme est supérieur, si les circonstances le rendent nécessaire, il domine l'Assemblée ; c'est ce qui eut lieu en 1871.

M. Thiers, nous l'avons montré, était alors l'homme nécessaire. Appelé à l'élévation suprême par les suffrages de la France, il y était maintenu par la confiance de l'étranger. L'Allemagne ne pouvait traiter avec une Assemblée aussi profondément divisée : c'était sur la parole de Thiers que reposaient toutes les transactions avec l'étranger. Il devait demeurer ainsi l'homme présidentiel jusqu'à ce que l'insurrection de la Commune fut domptée, jusqu'à ce que le territoire fût délivré ; aussi, pour vaincre les moindres velléités d'opposition, lui suffisait-il de menacer de quitter le pouvoir (1).

Si l'on joint à tout cela la grande éloquence de M. Thiers, on comprendra que lorsque l'Assemblée accepta l'idée de faire une Constitution, et de sortir d'un régime provisoire qui rendait tout difficile, le premier article de cette Constitution

(1) Un polémiste célèbre lui reprochait d'agir avec la France comme une cuisinière qui au moment d'un grand dîner menacerait à tout instant la maîtresse de maison de rendre son tablier. *Article de Louis Veuillot intitulé Adolphine.*

était qu'on n'entendrait plus « l'enchanteur », et que M. Thiers serait, autant que possible, écarté de la tribune. C'est ce qui fut fait par la loi du 31 août 1871. Nous venons de voir qu'avec le système de la responsabilité du pouvoir exécutif devant l'Assemblée, la balance penche toujours au profit de l'un ou de l'autre, mais que l'équilibre est difficile à atteindre : le pouvoir exécutif est trop faible ou trop fort.

Un membre de l'Assemblée nationale, momentanément célèbre par ce fait, le trouva trop faible et déposa dans la séance du 12 août 1871 une proposition destinée à consolider le gouvernement de la République provisoire. Mais l'Assemblée trouva M. Thiers trop fort et déforma la *proposition Rivet* pour atténuer son influence.

La résolution du 17 février 1871 n'avait point précisé la condition politique des ministres. Il semblait seulement que ceux-ci devaient être sous l'autorité du Président, comme le Président était sous l'autorité de l'Assemblée. Sans aucun doute, l'Assemblée, grâce à la tradition, vivante en elle, du régime parlementaire devait arriver à prendre à partie les ministres et à les rendre personnellement responsables. M. Rivet voulut que cette responsabilité parlementaire des ministres fût nettement formulée. Mais pour rendre sérieuse et effective la responsabilité ministérielle, la proposition Rivet écartait, autant que possible, la responsabilité du Président ; elle tendait à le rendre inamovible et irrévocable. Elle donnait, en effet, à M. Thiers, avec le titre de Président de la Répu-

blique, un pouvoir d'une durée fixe de trois années, qui ne pourrait être diminué qu'en cas de dissolution de l'Assemblée.

L'Assemblée nationale voulut bien concéder à M. Thiers le titre de Président de la République, mais elle ne voulut point s'engager trop nettement dans le sens républicain. La proposition Rivet affaiblissait d'ailleurs la suprématie de l'Assemblée sur le pouvoir exécutif, aussi la modifia-t-elle profondément. L'Assemblée se refusa absolument à conférer au Président des pouvoirs d'une durée fixe, c'est-à-dire à le faire inamovible pendant ce laps de temps. Le rapporteur invoquait à l'appui de l'opinion de la majorité des considérations de principes. Consentir à l'inamovibilité du Président, c'était, de la part de l'Assemblée, une abdication de la souveraineté qu'elle possédait, et, l'eût-elle voulu, cette abdication eût été impossible, parce que la souveraineté est inaliénable. Aussi la loi contient-elle un article formel en ce sens : « Le Président de la République est responsable devant l'Assemblée », art. 3. Cet article était d'ailleurs en contradiction avec l'article 1^{er} de la loi qui déclarait que les pouvoirs de M. Thiers dureraient autant que ceux de l'Assemblée : l'art. 3 démentait l'art. 1^{er}.

En compensation de cette responsabilité, le Président de la République conservait son mandat de député : c'était une anomalie qui découlait directement de la précédente. Mais l'Assemblée nationale commençait à prendre des précautions contre le talent oratoire de Thiers : il ne pouvait

prendre la parole « qu'après avoir informé de son intention le Président de l'Assemblée ». L'Assemblée donna à cette mesure l'apparence d'un hommage rendu à M. Thiers, d'une prière de ménager ses forces : si on lui rendait plus difficile l'accès de la tribune, c'était pour lui éviter des fatigues : si on ne l'entendait pas sans avoir été prévenu, c'était afin de rendre plus solennelle son intervention dans les débats. A côté de la responsabilité du Président, la nouvelle loi établissait la responsabilité politique des ministres : « Le Conseil des ministres et les ministres sont responsables devant l'Assemblée. Chacun des actes du Président de la République doit être contresigné par un ministre ». En conséquence de cet article, un décret du 2 septembre 1871 créa un vice-président du Conseil des ministres chargé de le convoquer et de le présider en cas d'absence ou d'empêchement du Président de la République ; ce même décret appelait M. Dufaure à cette dignité. La loi contenait en outre cette règle commune au régime parlementaire que les actes du pouvoir exécutif devaient être contresignés par un ministre, mais pourquoi ce contre-seing destiné à couvrir un chef, puisque ce chef était lui-même responsable ?

La loi du 31 août 1871 constitue un léger progrès vers le régime parlementaire ; mais ce régime allait fonctionner dans des conditions toutes nouvelles, grâce au maintien de la responsabilité présidentielle à côté de la responsabilité des ministres.

Afin qu'un tel arrangement devînt stable, il eût

fallu que M. Thiers se désintéressât de la direction active du gouvernement pour l'abandonner au Conseil des ministres, qu'il visât plus à tenir le rôle des monarques constitutionnels que celui des chefs de cabinet, ayant leur politique et la défendant eux-mêmes devant le Parlement. Cela ne pouvait guère convenir, nous l'avons vu, ni au caractère de M. Thiers, ni au besoin qu'on avait, qu'il avait lui-même de son action.

La loi proclamait la responsabilité ministérielle ; mais c'était là une figuration et non une réalité. L'expérience démontra que la responsabilité parlementaire ne peut pas résider à la fois dans le titulaire du pouvoir exécutif et dans ses ministres : l'une exclut l'autre pratiquement. C'était la responsabilité du Président qui l'emportait nécessairement : du moment qu'il était présent aux débats de l'Assemblée, qu'il y était le premier et presque le seul représentant de sa politique, les ministres disparaissaient derrière lui, et leur responsabilité, couverte par la sienne, ne pouvait plus être que nominale. Il en résultait que ce système, qu'en 1848 M. Grévy avait représenté comme supprimant tous les conflits, était, au contraire, fertile en conflits incessants. Dans toutes les questions graves et délicates, le Président donnait de sa personne, montait à la tribune et voulait faire triompher son opinion personnelle : l'Assemblée se trouvait alors, au dire d'un de ses membres les plus éminents, dans la plus cruelle alternative : M. Thiers représentait trop dignement la France malheureuse, pour que l'Assemblée pût l'entendre,

sans alarmes, parler d'abandonner le mandat qu'elle lui avait confié ; mais l'Assemblée, aussi, avait son mandat, qu'elle tenait de la France et qu'elle ne pouvait désertier.

Aussi l'Assemblée rongait-elle son frein avec impatience. Tout le monde s'accordait à reconnaître les inconvénients d'un pareil système. Le Président, dans un message du 13 novembre 1872, demanda qu'on y remédiât et l'Assemblée le fit dans la loi du 13 mars 1873.

..

Le vice essentiel, la source la plus abondante de conflits entre les pouvoirs exécutif et législatif, dans la Constitution Rivet, provenait de deux causes : l'intervention personnelle du président de la République dans les débats de l'Assemblée et sa responsabilité personnelle. On n'osa supprimer ni l'une ni l'autre, on essaya seulement de les restreindre.

Supprimer la responsabilité présidentielle, l'Assemblée ne le voulut pas : elle prétendit, par l'organe de son rapporteur, que l'irresponsabilité était contraire au régime républicain ; en réalité, elle ne voulait pas affermir trop considérablement le gouvernement de fait, de peur qu'il ne devînt le gouvernement de droit. La responsabilité était liée à l'intervention personnelle du Président dans l'Assemblée. Interdire au Président de prendre la parole dans l'Assemblée, en lui enlevant son mandat de député, c'était une solution bien simple :

celle-ci, l'Assemblée l'eût facilement adoptée, mais M. Thiers la repoussa. Il n'entendait pas renoncer au droit d'exercer ce talent oratoire qui était un de ses plus certains et de ses plus légitimes moyens d'ascendant. Cependant, l'Assemblée nationale, pour rendre la responsabilité du Président moins fréquente, voulut rendre son intervention personnelle plus rare. Elle voulut, en temps normal, n'avoir à faire qu'aux ministres : c'était une étape nouvelle vers le régime parlementaire ; comment l'Assemblée s'y prit-elle pour y aboutir ?

La loi du 13 mars 1873 commençait par poser le principe : « Le président de la République communique avec l'Assemblée par des messages qui, à l'exception de ceux par lesquels s'ouvrent les sessions, sont lus à la tribune par un ministre ». On eut voulu voir ce principe adopté sans réserves. Mais les atténuations emportaient presque la règle : la loi réglementait deux choses, la discussion des lois et les interpellations.

Pour la discussion des lois, le Président conservait le droit de prendre à volonté la parole devant l'Assemblée : mais il était gêné par des formalités multiples. Il devait informer, par un message, le président de l'Assemblée de son intention de prendre la parole dans la discussion d'une loi ; la réception du message interrompait immédiatement la discussion ; le Président était entendu le lendemain, et la séance était levée sitôt après son discours. Le Président était entendu ; on ne discutait pas avec lui, et le vote n'avait pas lieu sous l'influence immédiate de son discours.

Quant aux interpellations, qui sont le principal moyen de mettre en jeu la responsabilité politique, elles ne pouvaient être adressées qu'aux ministres. — Mais ce principe recevait encore des atténuations : le président de la République pouvait être entendu dans toutes les interpellations relatives à la politique extérieure. Lorsque ces interpellations avaient trait à la politique intérieure, les ministres étaient seuls responsables de leurs actes personnels : mais si, par une délibération spéciale, communiquée à l'Assemblée avant l'ouverture de la discussion, par le vice-président du Conseil des ministres, le Conseil déclarait que les questions soulevées se rattachaient à la politique générale du gouvernement et engageaient ainsi la responsabilité du président de la République, le Président devait être entendu dans les formes indiquées pour son intervention dans la discussion des lois.

En compensation à sa responsabilité, le Président recevait un droit de *veto* très mitigé ; il avait d'abord un certain délai pour promulguer les lois ; il pouvait ensuite s'opposer au vote définitif des lois, en demandant une nouvelle délibération pour les lois non soumises à trois lectures ; en demandant le renvoi à deux mois de la troisième lecture pour les lois soumises à ces formalités. — A cause de la responsabilité du Président, ce droit de veto aurait pu être exercé dans le régime de 1871 ; tandis que l'irresponsabilité du Président, dans le régime actuel, rend vain le *veto* que lui donne la Constitution.

Telle était la combinaison tentée par l'Assemblée nationale pour s'efforcer de dégager la responsabilité des ministres, tout en maintenant celle du président de la République. Elle voulait ne pas avoir affaire à M. Thiers dans toutes les discussions, ce qui exposait tout vote qui lui déplaisait à amener une menace de démission, et par suite une crise de gouvernement. Elle voulait rester en face de ministres responsables, avec qui elle puisse discuter, sans qu'une résolution librement émise ne mit toute la société en péril. La combinaison était ingénieuse et utile, mais elle était vaine, parce qu'elle avait cherché la solution d'un problème insoluble ; la responsabilité présidentielle devait annihiler la responsabilité ministérielle.

La loi qui prétendait faire cesser les conflits entre l'Assemblée et le Président fut l'occasion d'une nouvelle crise, qui, celle-ci, fut décisive. Elle se terminait, en effet, par la promesse par l'Assemblée, de ne pas se séparer avant d'avoir donné à la France des institutions définitives et elle invitait le gouvernement à déposer des propositions en ce sens. M. Dufaure, au nom de M. Thiers, déposa en conséquence un projet de Constitution républicaine en 15 articles. D'après cette Constitution, le président de la République devait encore être responsable et avoir l'entrée dans les Chambres. « La présence des ministres, et quelquefois celle du président de la République est nécessaire dans la Chambre qui doit forcément devenir une arène où se dispute le pouvoir. »

L'Assemblée n'était pas prête pour la République; elle se révolta. Une interpellation sur la politique générale du gouvernement fut déposée par 320 représentants. M. Thiers demanda à y répondre en personne, conformément à la loi du 13 mars 1873. Après le discours calme et digne du Président la séance fut levée, conformément au formalisme compliqué de la loi de 1873. M. Thiers était coupable d'avoir voulu gouverner la gauche, avec les principes conservateurs de la droite, et c'est une chose que le parti conservateur ne pardonne jamais.

Appliquant correctement les principes de la responsabilité, M. Thiers donna sa démission qui fut acceptée. Dans la même journée, l'Assemblée élisait le maréchal de Mac-Mahon.

LE MARÉCHAL DE MAC-MAHON
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

En apparence rien n'était changé dans la Constitution provisoire de la France : le nouveau président de la République exerçait le pouvoir dans les mêmes conditions légales que son prédécesseur, c'est-à-dire qu'il était comme lui soumis à l'autorité suprême de l'Assemblée nationale. Mais c'est ici qu'apparaît cette influence de la personnalité sur les rapports des pouvoirs publics que nous avons signalée au début de cette section.

M. Thiers, nous l'avons vu, rendait impossible le fonctionnement normal du régime parlementaire par son intervention fréquente dans les dé-

bats de l'Assemblée, par son ardeur à tout connaître, à tout diriger.

Le nouveau président était un soldat, non un orateur : il ne songea pas un seul instant à exercer le droit reconnu au président de la République, qu'il fut ou non député en même temps, d'intervenir et de prendre la parole dans les débats de l'Assemblée. Uniquement familier aux choses militaires, assez étranger aux choses de la politique, il devait assez facilement se laisser aller à être une sorte de chef constitutionnel régnant sans gouverner et assez disposé à laisser au cabinet non seulement le soin des détails de l'administration où descendait trop souvent M. Thiers, mais encore la direction générale de la politique : c'est ce qui eut lieu effectivement. Le pouvoir appartenait pendant un an au vice-président du conseil des ministres, M. de Broglie, chef et orateur de la coalition des droites ; et il en profita pour organiser du haut en bas de l'échelle un personnel gouvernemental qui reflétait les opinions du ministère. D'autre part, le maréchal de Mac-Mahon, dans son bref remerciement à l'Assemblée, lui donnait l'assurance qu'il n'aurait d'autre volonté que celle des représentants. Dans ces conditions, la responsabilité politique des ministres pouvait se dégager et prendre corps, tandis que l'irresponsabilité présidentielle, de son côté, s'établissait en fait, grâce à la tendance du Président à ne pas s'exposer à mettre en jeu sa propre responsabilité devant l'Assemblée. Cette irresponsabilité allait s'affirmer d'ailleurs par la collation au maréchal

de pouvoirs d'une durée fixe, par l'établissement du septennat, durant lequel le chef du pouvoir exécutif devait être irrévocable vis-à-vis de l'Assemblée. On sait les événements qui amenèrent enfin cette solution toujours repoussée quand il s'était agi de M. Thiers.

M. Thiers avait été renversé parce qu'il voulait la République; il était naturel que l'Assemblée cherchât à procéder immédiatement à la restauration monarchique. Pour cela, elle s'ajourne d'août à novembre 1873. La combinaison qui paraissait singulièrement favorisée par la visite de Frohsdorf (1) fut considérée comme perdue par la lettre du 27 octobre, dans laquelle le comte de Chambord refusait de renoncer au drapeau blanc. Il fallait sortir du provisoire, faire un pas vers la Constitution républicaine qui apparaissait inévitable. L'Assemblée le sentit. Le 3 novembre, le jour de sa réunion, après avoir reçu du duc de Broglie l'assurance qu'aucun événement notable ne s'était produit pendant sa prorogation, elle renvoya d'urgence à une commission spéciale une proposition du général Changarnier qui, outre la mise à l'étude de lois constitutionnelles, comprenait la collation du pouvoir exécutif au maréchal de Mac-Mahon pour une durée de dix ans.

C'était à la vérité une singulière combinaison

(1) Visite du comte de Paris au comte de Chambord: le comte de Paris, héritier des d'Orléans, reconnaissait la légitimité du comte de Chambord, afin d'en hériter, et de réunir ainsi en lui le prestige de la monarchie légitime à celui de la monarchie populaire.

en fait et en droit ; en fait, elle prorogeait pour dix ans le pouvoir exécutif dans un pays où les pouvoirs publics n'étaient pas encore organisés ; où la minorité royaliste ne voulait le pouvoir exécutif que sans garanties constitutionnelles, où la majorité républicaine ne pouvait accepter cette dictature déguisée. En droit, outre qu'elle contenait un exercice abusif du pouvoir constituant puisqu'il était fait au profit d'un homme, la proposition était incorrecte : elle était contraire à ce principe de bon sens politique qu'il faut régler les pouvoirs avant de les conférer à une autorité, et non les donner avant de les régler.

Le Président dans un message lu à l'Assemblée n'hésita pas à intervenir dans la discussion : la volonté nationale était évidemment contraire à l'établissement d'un pouvoir soumis dès son origine à des réserves et à des restrictions. Sous prétexte d'organiser plus tard les pouvoirs de l'Assemblée, on allait remettre en question dans quelques jours ce qui avait été décidé. Cependant le maréchal, par une transaction, réduisait à sept ans la durée des pouvoirs qui lui étaient nécessaires. Un projet rédigé en ce sens fut adopté par l'Assemblée et devint l'art. 1 de la loi du 20 novembre 1873. « Le pouvoir exécutif est confié pour 7 ans au maréchal de Mac-Mahon, duc de Magenta ; ce pouvoir continuera à être exercé avec le titre de Président de la République et dans les conditions actuelles jusqu'aux modifications qui pourront y être apportées par les lois constitutionnelles ».

Cette loi du 20 novembre 1873 était une loi constitutionnelle ; l'Assemblée en la votant avait épuisé son pouvoir constituant et ne pouvait revenir sur elle ; le maréchal de Mac-Mahon était donc pour sept ans un Président de la République irrévocable ; mais avec cette réserve que l'Assemblée qui ne pouvait raccourcir ni révoquer ces pouvoirs pouvait les modifier, peut-être les annuler par voie de modifications.

Cette irresponsabilité était essentiellement favorable au développement de la responsabilité ministérielle : déjà, au mois de janvier 1874, le ministère de Broglie, mis en minorité par un vote de surprise de l'Assemblée, avait donné sa démission : mais le maréchal la refusa ; le ministère devait seulement obtenir de l'Assemblée un vote de confiance qu'il eut d'ailleurs facilement à la faveur d'une interpellation concertée avec M. de Kerdrel ; mais en mai 1874, lorsque le cabinet de Broglie demanda l'organisation du Septennat, l'extrême droite, hostile à toute idée d'établissement définitif, le mit en minorité. Le ministère appliquant encore une fois les règles du gouvernement parlementaire se retira, et cette fois-ci était remplacé par le ministère de Cissery.

Nous voici arrivés au terme de l'évolution que nous esquissions au commencement de l'étude de cette partie de notre travail : un ministère responsable, à côté d'un chef du pouvoir exécutif irresponsable : c'est cette solution que vont consacrer les lois constitutionnelles de 1875.

CONCLUSION

Ayant ainsi analysé les systèmes de République non parlementaire et les expériences qui en ont été faites en France, il serait intéressant de jeter un regard sur le fonctionnement actuel de la Constitution de 1875 et de nous demander quel régime est en fait appliqué.

Gouverner, avons-nous dit, c'est diriger. Or, dans le régime parlementaire, la direction doit venir d'un cabinet recevant ses inspirations à la fois du chef de l'Etat et des Chambres.

D'abord peut-on dire que le Président donne à ses ministres une direction quelconque ; il serait bien difficile de l'affirmer. Il aurait deux moyens pour cela : la composition du ministère et l'influence personnelle sur les ministres qu'il a nommés. Or, a-t-on jamais vu un Président de la République s'inspirer de ses opinions personnelles dans le choix d'un ministère ? Il cherche seulement à faire un mélange savant qui puisse résister quelques temps aux attaques de la majorité. Quant à l'influence personnelle, il en est un qui semble avoir voulu essayer de l'exercer ; il avait déjà donné de nombreuses preuves de son énergie et de son caractère, et il a échoué.

Le Président est-il cependant irresponsable ? il l'est légalement, mais en fait l'un d'eux est parti sur des invitations formelles de la Chambre, un autre parce qu'il ne se sentait pas suffisamment défendu et soutenu par la Chambre. Cet effacement du Président de la République est dû à une double cause : d'abord au suffrage universel dont est issue la Chambre. Lorsqu'un organe constitutionnel est élu au suffrage universel direct, il doit naturellement éclipser tous les autres organes qui ne tiennent leur mandat qu'indirectement de lui. La seconde cause de cet effacement, ce fut que lorsque pour la première fois la Présidence vint en des mains républicaines, ce fut entre les mains de M. Jules Grévy. — Nous avons vu par quelle ironie des choses, le premier Président républicain avait été l'homme qui avait débuté dans la politique en demandant la suppression de la Présidence. — M. Grévy fut fidèle à son amendement de 1848 : il y avait dans son caractère, dans son attitude, dans sa politique comme dans sa représentation extérieure quelque chose de négatif. De plus, la République eût alors l'heureuse fortune d'avoir, en dehors de la Présidence des hommes singulièrement élevés et actifs ; il suffit de rappeler les noms de Gambetta et de Jules Ferry. Le tempérament de M. Grévy servit seulement par son calme de montagnard du Jura à apaiser les difficultés menaçantes qu'avait soulevées l'incident Schnœbelé en 1887.

Par la haute dignité de sa vie, M. Carnot imposé au dehors le respect de la République fran-

çaise. C'est pendant sa présidence, et par son influence discrète que se sont accomplis deux grands faits d'une importance capitale : l'alliance franco-russe et l'établissement entre la République et le Saint-Siège de rapports basés sur une mutuelle confiance. — Cette alliance russe que M. Carnot avait faite et que les intérêts réciproques avaient amenée, M. Félix Faure a eu le grand mérite de la rendre aimable à une cour étrangère hautaine et susceptible. Avec M. Félix Faure, la République s'est épanouie. Les quatre ans de sa présidence furent une belle époque pour la situation extérieure de la France. Il avait le sentiment que la République était dans une belle période, et il savait communiquer sa belle confiance. Il avait su reprendre les meilleures traditions de la France élégante, aimable, hospitalière. Son œuvre ne fut pas vaine.

On peut dire qu'aucun d'eux n'a effectivement gouverné. Le cabinet, de son côté, gouverne-t-il ? Non, il fait les gestes du gouvernement ; il ne gouverne pas. Par une déformation grave du régime parlementaire, les ministres se retirent toutes les fois qu'ils sont mis en minorité, même sur des questions secondaires ; c'est la fameuse « pelure d'orange » de la presse parlementaire. Or, ils ne devraient se retirer que pour des questions importantes, des questions de gouvernement au sens le plus élevé du mot. Il ne dirige pas une majorité homogène ; il ne peut pas le faire, car il n'est pas toujours homogène lui-même. Or, comment peut-on imprimer à la politique une direction générale

quand on n'a pas soi-même une idée commune, unique, qui doit indiquer cette direction. C'est dans la Chambre une majorité, et une majorité instable et changeante qui gouverne : c'est presque le *régime conventionnel*.

Il est bien difficile d'établir à qui incombe la responsabilité de cet état de choses ; il est bien plus difficile encore d'indiquer le véritable remède.

La revision de la Constitution est constamment remise sur le tapis. La parole de Bryce que la France croit facilement qu'elle peut se commander une Constitution neuve, comme un costume neuf, a bien quelque chose de vrai. La Chambre a nommé une commission. Cette commission, si jamais elle se met sérieusement à l'œuvre, ferait bien de relire les procès-verbaux de sa devancière de 1848 ; elle y puiserait le sentiment de la distance qui sépare l'intention de la réalité et le respect des Constitutions quelles qu'elles soient lorsqu'elles durent. Jamais comité de Constitution ne réunit à un plus haut degré que celui de 1848 une majorité d'hommes publics désireux de faire une bonne et utile besogne. Les procès-verbaux sont, à ce sujet, plus fidèles que les *Mémoires* d'Odilon-Barrot (dont la commission avait dès le début repoussé les idées directrices) ou que les *Souvenirs* de Tocqueville qui sont souvent malveillants. Ce n'étaient pas seulement des hommes dévoués aux idées démocratiques, plusieurs d'entre eux étaient des hommes remarquables : Tocqueville, Barrot, Marrast, Dufaure, Cormenin, Vivien. Leur bonne

volonté égalait leur compétence ; ils voulaient rendre la Constitution qu'ils élaboraient aussi durable que possible. On ne vit pas, comme en 1875, des hommes de parti appuyer certaines propositions qui avaient pour but de rendre la Constitution non viable ; la sincérité égalait leur talent. Ce furent les idées qui parurent les meilleures qui, après avoir été discutées à fond, passèrent dans la Constitution : Chambre unique, élection du Président de la République par le suffrage universel, interdiction de la réélection immédiate ; et c'était l'Empire... n'y a-t-il pas là de quoi donner à réfléchir à une commission chargée de porter atteinte à une Constitution qui dure depuis si longtemps ? D'autant mieux que ces atteintes seraient portées au nom d'idées théoriques qui sont en l'air : qu'est-ce qui prouve qu'elles sont justes. Les idées théoriques ont donné le *gouvernement conventionnel* et le *gouvernement présidentiel* ; or, nous pouvons maintenant apprécier ces deux systèmes, les ayant vu fonctionner.

Le *gouvernement conventionnel* nous menace de la tyrannie ; d'abord par lui-même. Rappelons seulement le souvenir de la Convention et la condamnation qui a été portée contre ce système, non seulement en vertu des idées génialement mises en lumière par Montesquieu, mais encore par un conventionnel même, Saint-Just : « Les tyrans divisent le peuple pour régner : divisez le pouvoir si vous voulez que la liberté règne à son tour ; la royauté n'est pas dans le gouvernement d'un

seul ; elle est dans la toute-puissance qui délibère et qui gouverne (1) ».

En second lieu, le *gouvernement conventionnel* prépare la tyrannie d'un homme : le long Parlement a amené Cromwell ; la Convention a passé sur la France le niveau qui a permis à Bonaparte d'établir l'Empire. La Constituante de 1848 abdiqua entre les mains de Cavaignac, et elle eut l'exceptionnelle fortune que cet homme fut un très ferme républicain ; les systèmes les plus détestables cessent de l'être appliqués par des hommes particulièrement bons.

L'Assemblée nationale de 1871 s'est sauvée en aboutissant peu à peu au régime parlementaire. Si elle n'a pas fait peser sur la France un despotisme trop lourd, c'est encore à cause de son exceptionnelle composition : d'abord, elle était divisée contre elle-même ; il n'y avait pas de majorité stable ; ensuite elle était composée de « ruraux », comme on le lui a reproché, c'est-à-dire de représentants de ces paysans de France, qui incarnent le bon sens de la France. Et puis elle n'était pas née d'une commotion politique, mais d'un deuil national, elle devait s'appliquer, avant tout, au rétablissement de la France. Il ne faut pas oublier enfin, que le *gouvernement conventionnel* pur, c'est-à-dire la délégation du pouvoir exécutif par l'Assemblée à un Président toujours révocable, n'a pas pu durer plus de six mois : la

(1) Séance du 24 avril 1793. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XVI, p. 215.

Constitution Rivet a mis, dans une certaine mesure, la magistrature de M. Thiers à l'abri des fluctuations d'une majorité capricieuse.

Tels sont les résultats dans l'histoire du système de la confusion des pouvoirs.

Rappelons maintenant ceux du système inverse, de la séparation des pouvoirs.

Ce système a été appliqué à deux Républiques : la République de l'an III ; la République de 1848. Après une série de coups d'Etat, la première a abouti au Consulat et à l'Empire ; la seconde, au 2 décembre, au second Empire, à Sedan. Cela ce sont des faits.

L'explication théorique des faits n'est pas difficile à découvrir : la séparation absolue des pouvoirs, l'isolement absolu des pouvoirs est un mal : elle ne réserve, entre eux, aucun terrain propre à rendre possible l'entente. L'exécutif ignore les décisions que prend l'Assemblée ; celle-ci ne contrôle pas l'exécution de ses décisions. Il n'appartient pas aux ministres de venir expliquer leurs actes : d'où impossibilité de calmer ou de désarmer les méfiances qui peuvent s'élever contre eux. Le cabinet est privé de cette haute fonction de médiateur entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, qui lui donne tant de prestige dans les pays parlementaires.

Dès lors, l'équilibre nécessaire disparaît : un pouvoir sera humilié, annihilé ; il cherchera alors à reprendre, par la force, ce qui lui est dû ; et la force le fera disparaître complètement ; l'isole-

ment des pouvoirs amène la violence : telle est la leçon qui se dégage de l'expérience faite chez nous de la République non parlementaire.

On invoque l'exemple des Etats-Unis ; au premier abord, cet exemple est, en effet, séduisant ; mais c'est ici qu'il convient de se rappeler la maxime si sage de Montesquieu. « Les lois politiques doivent être tellement propres au peuple pour lequel elles sont faites, que c'est un très grand hasard si celles d'une nation peuvent convenir à une autre. » Et comme il y a une doctrine de l'économie politique nationale ; il faut aussi et surtout une *politique nationale*.

Et puis, il ne faut pas considérer seulement le gouvernement présidentiel aux Etats-Unis ; il faut encore le considérer dans les autres Républiques de l'Amérique, les Républiques sud-hispano-américaines, Républiques de sang latin comme la nôtre, et non point Républiques de sang anglosaxon comme les Etats-Unis. On a appliqué à ces néo-latins le gouvernement présidentiel ; il fallait à ce sang bouillant « la soupape de sûreté du parlementarisme ». Au besoin de se mêler activement de la politique, de changer et de renverser, il fallait donner cette satisfaction, peu grave en somme, de changer de ministères. On l'a refusé. Qu'est-il arrivé ? On s'en est pris au Président lui-même. Onze Présidents, sur dix-sept que comptait l'Amérique hispano-portugaise, tenaient leurs pouvoirs d'un coup d'Etat ou d'une Révolution (1). Dans la

(1) *Le Temps*, du 24 août 1894.

République Argentine, le Président s'est plusieurs fois considéré comme responsable, devant la Chambre, à l'égal d'un chef de cabinet ; en 1892, le président Pellegrini donne sa démission à la suite d'attaques dans le Congrès (1) ; en 1895, c'est le tour du président Louis Saenz Peña.

D'ailleurs, déjà en 1893, un ministère avait donné sa démission parce qu'il ne se sentait dans la Chambre aucun appui (2). En février 1895, M. Cuestas, président intérimaire de l'Uruguay, dissout les Chambres comme Louis-Napoléon au 2 décembre, et nomme un Conseil d'Etat composé de quatre-vingt-huit membres ; deux tiers de *colorados*, un tiers de *blancos*. M. Cuestas avait donné un délai de 48 heures aux Chambres pour se prononcer en faveur de sa candidature à la présidence définitive de la République ; c'est donc une question d'élection, comme au 2 décembre, une question de réélection qui a amené le coup d'Etat de Montévidéo. D'ailleurs, Cuestas, comme Louis-Napoléon, justifiait son action violente contre la législature ; cette législature, dirent-ils, ne correspondait pas à l'esprit de la majorité de la nation : elle avait été élue, en effet, pendant l'état de siège, sous le gouvernement de Idiarte Borda (3).

Il faut lire l'histoire du célèbre président de la

(1) *Temps*, 4 septembre 1892.

(2) *Temps*, 15 août 1893.

(3) Voir la correspondance du *Temps*, 14, 15 et 16 février 1895. — *Journal des Débats*, 14 février 1895. — Voir aussi les correspondances de Colombie, dans le *Temps*, notamment celle du 13 février 1898.

République de l'Equateur, Garcia Moreno (1), pour avoir une idée de ce que peut être le rôle du Président dans ces Républiques : c'est le chef d'un parti au pouvoir qui doit se défendre perpétuellement contre les attaques, continuellement à cheval, à la tête des troupes et dont le sort probable est de mourir assassiné. Plus récemment, le Président du Guatemala, le général Reyna Barrios, a été renversé du pouvoir, et assassiné : sa mort a été suivie naturellement de troubles très graves, le général Marroccain a essayé de s'emparer du pouvoir et il a été tué (2) (3).

En somme, avec l'exagération qui résulte du bouillonnement sous les tropiques d'un sang résultant de bien des croisements divers, mais où domine la chaleur du sang espagnol, nous retrouvons, dans le gouvernement présidentiel des Ré-

(1) Par A. Berthe.

(2) *Temps* du 5 février 1898, du 5 août 1899.

(3) Nous ne parlons pas de la République de Saint-Domingue où le gouvernement présidentiel a été appliqué à un nègre régnant sur des nègres. L'assassinat a été le seul moyen de se délivrer de la tyrannie du Président Heureaux après quinze ans de crimes et de corruption. Ce n'est point certes que l'étude de République de cette espèce manque d'intérêt ; il est au contraire extrêmement curieux de retrouver dans un Président nègre du *xix^e* siècle l'âme d'un prince italien du *xv^e* siècle : le Président Heureaux avait comme un Médicis le goût du savoir et la passion des Arts ; il gouvernait par les moyens classiques de la tyrannie comme un Borgia : les femmes et le poison. Cette étude aurait, au contraire, un intérêt littéraire ; mais malgré l'égalité théorique des hommes, ceux-ci sont trop loin de nous pour que l'étude de leur vie politique, malgré toutes les faces du gouvernement présidentiel, ait quelque intérêt pratique au point de vue politique.

publiques Sud-Américaines, les frottements, les conflits, la violence qui ont marqué chez nous l'expérience du système de la séparation des pouvoirs.

D'ailleurs, aux Etats-Unis, il ne faut pas se contenter de lire l'enseigne et de regarder la façade ; il faut encore entrer dans la maison. Si on s'arrête à l'extérieur, si on lit l'enseigne, si on se la fait commenter par un Américain, on est ébloui par l'harmonie du système, par la somme des libertés, par l'ensemble des garanties : un Président élu au suffrage universel à deux degrés et pour quatre ans seulement ; un Congrès élu aux trois quarts par le suffrage universel pour deux ans seulement et faisant seul les lois ; c'est l'idéal, semble-t-il, un idéal harmonieux et logique : le gouvernement du peuple par le peuple.

Or, le peuple est seulement réduit au droit de choisir ; car, une fois qu'il a choisi, il a complètement abdiqué : rien ne peut renverser le Président qu'il a élu par l'intermédiaire de 447 délégués, rien, pas même l'élection au bout de deux ans d'une Chambre de représentants absolument opposée à ses idées : cela a peu d'inconvénients dans un régime parlementaire ; cela peut en avoir ici où le Président gouverne effectivement. D'ailleurs, en fait, ce pouvoir suprême de choisir ses délégués, la démocratie américaine l'abdique entre les mains d'êtres hybrides, grands électeurs et chefs de parti, *les boss*, les patrons ; ces personnages, d'une moralité souvent douteuse, se

tiennent en bas, mais commandent en haut. C'est le pouvoir occulte de la Constitution.

Quant au fonctionnement même de la Constitution, nous pouvons en résumer les inconvénients d'après les critiques mêmes des Américains. Ces critiques s'appliqueront au système de l'isolement des pouvoirs en général; pour plus de clarté, nous rangerons nos critiques sous un certain nombre de chefs; le procédé pourra paraître scholastique, mais il donnera plus de relief à notre exposé : 1° dangers pour la liberté; 2° à l'inverse diminution du rôle de l'exécutif; 3° infériorité dans la rédaction des lois; 4° désordre dans les finances; 5° médiocrité du personnel politique en général, tant pour l'exécutif que pour le législatif; 6° frottement, déperdition de forces, conflits menaçants; 7° enfin nous exposerons pourquoi, malgré tous ces inconvénients, ce système a pu fonctionner aux Etats-Unis et ne fonctionnerait pas en France.

1° Il y a certainement plus de différences entre la République française et la République américaine qu'entre la République française et telle ou telle monarchie continentale, comme par exemple la monarchie italienne (1). Le Président des Etats-Unis est un véritable monarque à temps; il n'y a pas de vote du Sénat ou de la Chambre, ni des deux réunis qui puisse renverser un ministre et à plus forte raison le Prési-

(1) Nous prenons l'Italie parce que c'est une monarchie avec l'esprit républicain.

dent de la République. Ce Président est à la fois chef d'Etat et premier ministre ; il l'est pour quatre ans ; pendant ces quatre ans, la nation abdique entre ses mains tout pouvoir, tout contrôle, toute souveraineté et ne peut les ressaisir. Cette tyrannie ne s'exercera pas sans doute contre les masses, mais n'y a-t-il pas danger qu'elle s'exerce contre la minorité avec l'appui des masses ? Il faut pour renverser un Président soit une mise en accusation qu'il est à peu près impossible de mettre en jeu, soit une durée de quatre ans. On a qualifié ce système d'*astronomique*. Le premier ministre n'a qu'à obéir, le Président n'a qu'à vivre, et seul l'écoulement du temps les fera descendre du pouvoir.

Dans le régime parlementaire, si les affaires vont mal, on s'en prend au ministère ; on le renverse ; ici on ne peut s'en prendre à personne ; or, c'est une règle que dans toute affaire commerciale ou politique, il faut pouvoir s'en prendre à quelqu'un. Ici le Président ne peut pas être renversé ; cela équivaut à l'irresponsabilité ; d'autre part on ne peut pas lui reprocher moralement les fautes de détail dans l'exécution des actes d'administration ; qui est-ce qui dirige ces détails de l'administration ? Ce sont des bureaux que l'opinion publique n'a pas à connaître, puisqu'ils dépendent normalement du Président ; et la direction des bureaux est encore déformée dans l'ombre des comités.

En résumé, l'opinion publique ne sait pas à qui s'en prendre ; elle ne peut que difficilement ex-

primer ses jugements, et quand elle les exprime elle ne peut les faire triompher que par des moyens beaucoup trop lents. Il y a les formes d'un gouvernement libre ; il n'y a pas la liberté.

2° En second lieu, avons-nous dit, si le *gouvernement présidentiel* laisse au pouvoir exécutif un certain arbitraire, il lui enlève une part de sa dignité. Dans tout pays représentatif, en effet, la véritable direction effective et réelle, c'est la direction dans la confection des lois : un véritable chef est celui qui inspire des idées au corps représentatif ; or, pour inspirer des idées à une Assemblée, il faut non seulement entrer dans son enceinte, il faut encore collaborer avec elle, être responsable devant elle ; or, les ministres des Etats-Unis ne sont pas les directeurs de la législation, parce qu'ils ne sont pas les chefs de leur parti dans les Chambres ; on leur a refusé un pouvoir réel pour leur donner une indépendance mesquine qui les pousse nécessairement à l'intrigue sans dignité. C'est un privilège bien peu enviable pour les ministres que d'expédier les affaires courantes de bureaux sous le seul contrôle du Président, alors que les grands actes qui régissent cette expédition sont faits complètement en dehors d'eux. L'exécutif n'a pas ce prestige de l'exécutif d'un pays parlementaire qui peut à tout instant prétendre avoir la confiance du pays manifestée par l'intermédiaire de la Chambre. — Le pays n'a pas de véritables chefs.

3° Cet éloignement des ministres du travail législatif a des conséquences très graves au point de

vue de la valeur du travail législatif. Il faut que les ministres collaborent à la confection des lois ; ils faut qu'ils apprennent aux législateurs à légiférer surtout en matière administrative ; ils apportent la science et l'expérience. Toute législation étant, dans les pays parlementaires, l'occasion d'une lutte pour la suprématie, les débats législatifs y présentent un intérêt qu'ils n'ont pas dans le régime de la séparation des pouvoirs : or, il faut pour bien faire quelque chose s'y intéresser. Il faut donc la collaboration entre la législature et le ministère pour la confection des lois. Or, la législature n'admettra véritablement le ministère à collaborer avec elle que si elle se sent un lien avec lui, si le ministère est pris dans sa majorité, s'il est responsable devant elle, s'il y a régime parlementaire.

De plus, la distinction dans les fonctions parlementaires n'étant pas un moyen d'arriver au pouvoir, les fonctions parlementaires sont délaissées par les hommes distingués : c'est bien aux législateurs des Etats-Unis que peut s'appliquer la parole célèbre d'un grand homme d'Etat, contre la valeur intellectuelle des représentants en général.

4° Ce que nous avons dit des lois est vrai, à plus forte raison pour le budget. Le secrétaire du Trésor envoie bien un rapport écrit au Congrès sur les besoins et les ressources probables de l'Etat. Mais le Congrès ne tient pas compte de cette lettre, parce qu'il ne reconnaît pas la collaboration du secrétaire du Trésor, ce secrétaire n'ayant pas de rapports avec lui. D'où un gas-

pillage financier qui a eu peu de dangers jusqu'ici, à cause de la richesse qui semblait inépuisable du nouveau monde ; toujours le budget se soldait par des excédents. Mais ce régime commence à faire sentir ses inconvénients, depuis qu'avec l'avènement des républicains, l'Amérique s'est lancée dans les grandes entreprises militaires.

5° De ce que la distinction dans les fonctions législatives n'est pas un moyen d'arriver aux fonctions exécutives, il résulte une infériorité notable du personnel exécutif. Les constituants avaient organisé la présidence en vue d'un homme, Washington. Mais le Président n'a pas toujours été l'idéal, l'homme grand et bon à l'égal de Washington. Il est un homme de parti, c'est l'incarnation du gouvernement d'un parti. Or, il est essentiel qu'il y ait à la tête du pays un homme qui soit au-dessus des partis, qui incarne véritablement la nation ; dès lors, les soldats, les fonctionnaires, les agents de toutes sortes sentent mieux qu'ils sont les serviteurs, non point d'un parti, mais de la nation, non point du gouvernement, mais de l'Etat.

6° Nous avons vu enfin, dans l'exposé de la Constitution américaine, les frottements, les déperditions de force, les conflits, rendus possibles par ce système : le conflit insoluble entre Johnson et le Congrès en est la preuve. Seul le temps peut apporter un remède ; mais il y a un délai dans lequel la vie publique est arrêtée.

7° Comment ce système a-t-il pu subsister aux

Etats-Unis, alors qu'il serait si dangereux en France. D'abord parce que les Etats-Unis ont joui jusqu'ici du privilège de la jeunesse, de la prospérité et de la paix à l'extérieur : on les a comparés à un navire mal construit qui vogue sur une mer calme et qui serait détruit par la rafale. » Ce n'est pas, dit Bryce, le rocher de granit qui résiste à la tempête, c'est la jetée de promenade des paisibles villes d'Angleterre, que l'assaut furieux des lames emporterait ». Les Etats-Unis entrent maintenant dans une voie qui pourrait faire apparaître les inconvénients du système..

En outre, ce système s'est maintenu parce qu'on se trouve dans une Confédération ; la confédération n'est que le couronnement des constitutions des Etats particuliers. Ce système aurait besoin d'être vérifié par l'expérience faite par un grand Etat unitaire.

Il s'est maintenu enfin parce qu'il s'est déformé ; la pratique a fait ressortir la nécessité inéluctable de rapports entre l'administration et la législation. Le système des comités, un de ces pouvoirs tacites de la Constitution, démontre le besoin impérieux d'établir un ou plusieurs corps de guides législatifs. Aux Etats-Unis, il y a toute une série de petits corps pris dans tous les partis ; en Angleterre, il y a un seul comité formé des *leaders* de la Chambre qui est chargé, en même temps que de l'initiative des lois, de la direction politique des services exécutifs. Il faut donc une collaboration des pouvoirs sans confusion. Les Etats-Unis ont trouvé un mauvais moyen d'assurer cette collabo-

ration ; le régime parlementaire a réalisé le meilleur.

De cette longue étude et de cette longue conclusion se détache cette idée que ce qu'il faut éviter avant tout dans la science politique, c'est l'absolu. Il ne faut pas une responsabilité absolue de l'exécutif, parce qu'alors c'est le *régime conventionnel* ; il ne faut pas l'irresponsabilité absolue, parce qu'elle annihile le pouvoir exécutif et c'est encore le *régime conventionnel*. On aboutit à ce résultat paradoxal que la responsabilité et l'irresponsabilité aboutissent aux mêmes fins.

Il ne faut pas séparer absolument les pouvoirs ; il ne faut pas les confondre complètement ; il faut établir entre eux un équilibre délicat ; il faut les faire se pénétrer, se confondre ; il faut les faire collaborer ; il faut le *régime parlementaire*.

L'isolement des pouvoirs, c'est l'organisation du conflit et la préparation du coup d'Etat.

La confusion des pouvoirs, c'est quelquefois l'anarchie et toujours la tyrannie, que l'Assemblée l'exerce ou la prépare.

Le régime parlementaire, c'est la liberté.

Vu, par le Président de la thèse,
MARC SAUZET.

Vu le doyen :
GLASSON.

Vu et permis d'imprimer,
Le vice-recteur de l'Académie de Paris,
GRÉARD.

TABLE DES MATIÈRES

DEUX FORMES DE GOUVERNEMENT

Le gouvernement présidentiel. Le gouvernement conventionnel.

INTRODUCTION.	1
Le gouvernement présidentiel	30
I. Le rapport du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la Constitution du 17 sep- tembre 1787 aux États-Unis	30
a) La Constitution écrite	32
b) La Constitution appliquée	47
II. Les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la Constitution du 5 fructidor an III	60
a) Etat des esprits des rédacteurs de la Cons- titution de l'an III.	60
b) La Constitution écrite	64
c) La Constitution appliquée	71
III. Les rapports du pouvoir exécutif et du pou- voir législatif dans la Constitution du 22 frimaire an VIII.	84
IV. Les rapports du pouvoir exécutif et du pou- voir législatif dans la Constitution du 4 no- vembre 1848.	90
a) Etat des esprits et des partis au sein de l'Assemblée nationale constituante	92

b) La Constitution écrite	100
c) La Constitution appliquée	119
1. Le ministère Odilon-Barrot et la loi sur les clubs	120
2. La question romaine	127
3. L'agitation pour la revision et les voyages du Président.	133
4. La lettre à Edgar Ney	134
5. Le message du 31 octobre 1849 et le nouveau ministère	135
6. La cérémonie de la prestation de serment de la Cour de cassation	138
7. La loi du 31 mai 1850 et la prorogation de la loi sur les clubs	139
8. Nouveaux voyages du Président de la République	141
9. Prétention formulée par le prince Président de disposer seul de l'armée	141
10. L'incident Mauguin	142
11. La révocation de Changarnier. «... L'empire est fait »	143
12. Le message du 24 janvier 1851 et le ministère intérimaire	150
13. La dotation. Le régime parlementaire attaqué par Montalembert. La note du <i>Moniteur</i> . L'appel au peuple	152
14. Nouveau ministère Faucher-Rouher. Les pétitions pour la revision constitutionnelle.	153
15. Le discours de Dijon. Les assurances de Changarnier... « Mandataires du pays, délibérez en paix... »	155
16. Le vote de blâme du 22 juillet 1851.	157
17. Le ministère Saint-Arnaud	158
18. La loi des questeurs. Son rejet. Le coup d'Etat	163
CONCLUSION	164
V. Les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la Constitution du 14 janvier 1852	172
Le gouvernement conventionnel	177
La Législative et la Convention	177

I. Les institutions provisoires de la Convention. . .	181
A ^o Le gouvernement révolutionnaire avant le 9 thermidor.	181
1. Le Conseil exécutif provisoire	181
2. Les Commissions	189
3. Le Comité de Sûreté générale	193
4. Le Comité de Défense générale	196
5. Le second Comité de Défense générale .	200
6. Le Comité de Salut public	202
a) Comité de Salut public, Danton. . .	202
b) Comité de Salut public, Robespierre.	209
7. Les représentants en mission	216
B. La Constitution du gouvernement révolutionnaire. Décret du 14 frimaire an II . . .	223
C. Le gouvernement de la Convention après le 9 thermidor.	232
1. Affaiblissement des Comités de la Con- vention	234
2. Restitution au Comité de Salut public d'une partie de son ancienne autorité .	243
3. La décentralisation administrative. . .	246
II. Les projets de Constitution définitive élaborés par la Convention	249
1. La Constitution girondine	249
2. La Constitution montagnarde	259
3. Le plan de Saint-Just	265
4. Le plan de Robespierre	267
5. Le plan de Robert	269
Le pouvoir exécutif et l'Assemblée nationale cons- tituante de 1848	271
Le pouvoir exécutif du 4 mai au 20 décem- bre 1848.	272
a) La commission exécutive	272
b) La dictature de Cavaignac	286
c) Cavaignac, chef du pouvoir exécutif et Prési- dent du Conseil des ministres	291
Les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir lé- gislatif depuis la réunion de l'Assemblée natio- nale de 1871 jusqu'à la loi constitutionnelle de 1875	298

a) Etat des esprits et des partis	298
b) M. Thiers, chef du pouvoir exécutif de la République française	305
c) Le maréchal de Mac-Mahon, président de la République française	307
CONCLUSION	322

FIN DE LA TABLE

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE SCIENTIFIQUE ET LITTÉRAIRE, BUSSIÈRE
